

La gestión ambiental llevada a cabo por las autoridades en El Castillo 1999–2005

Autoras

Mariana Barrios

Rikke Broegaard



NITLAPAN-UCA

Cuaderno de Investigación 23 Año 2006

Investigación Biodiversidad, Ecología
y Sociedad (Ibeso) componente 4b
del
Programa de Apoyo al Sector
Medio Ambiente (Pasma)

Investigación colaborativa
sobre
Biodiversidad, intereses locales
y la gestión ambiental, con respecto a la
Reserva Biológica Indio-Maíz y su zona
de amortiguamiento

“La gestión ambiental llevada a cabo por las
autoridades en El Castillo 1999-2005”



NITLAPAN - UCA

Cuaderno de Investigación 23
Managua, 2006

Barrios, Mariana
La gestión ambiental llevada a cabo por las autoridades
en El Castillo.

1999-2005 / Mariana Barrios, Rikke Broegaard.-

1a.Ed—Managua, NITLAPAN-UCA, 2006

83p.

ISBN: 99924-0-509-0

1. GESTION AMBIENTAL-EL CASTILLO, RIO SAN JUAN

(NICARAGUA)

2. RECURSOS NATURALES

3. PROTECCION AMBIENTAL

4. RESERVA BIOLÓGICA INDIO MAÍZ

© Mariana Barrios, de Nitlapan-Universidad Centroamericana (UCA)
Rikke Broegaard, del Instituto Danés para Estudios Internacionales (DIIS)

Edición: Hebé Zamora

Cuido de Edición: Mariana Barrios

Diagramación: Antonio Chacón

Producción Técnica:  **EDITARTE**

Contenido

Prefacio	7
1. Introducción	9
2. Metodología	13
3. Municipio El Castillo: en la frontera agrícola e institucional	17
4. El rol formal de la gestión ambiental en El Castillo	23
4.1. Los actores en la gestión ambiental	23
4.2. El papel formal de los actores en la gestión ambiental en la RBIM y su zona de amortiguamiento	24
4.3. La organización de cada actor en la gestión ambiental	35
4.4. El financiamiento de cada actor en la gestión ambiental	38
5. Temas que producen dilemas para los “funcionarios punta de lanza”	45
5.1. El acceso a la reserva	45
5.2. Cómo actúan los funcionarios frente a los infractores	48
5.3. El manejo de los recursos naturales en la zona de amortiguamiento	58
5.4. Actores que sobrepasan el nivel del “funcionario punta de lanza”	64
6. Conclusiones	67
Bibliografía	71

Lista de Tablas

Tabla 1: Planes generales, mínimos y de reposición aprobados en el municipio de El Castillo, Período 1999-2005.	37
Tabla 2: Cantidad de casos administrativos de la delegación departamental del Marena, San Carlos, clasificados por tipo de infracción para el período 2003/septiembre 2005.	51
Tabla 3: Casos administrativos levantados por infracciones ambientales en AP y No AP para los años 2003, 2004 y 2005 en el departamento de Río San Juan.	52
Tabla 4: Síntesis de casos administrativos seleccionados (entre 2001 y 2004).	55

ANEXOS 75

Lista de Anexos

5

Anexo 1: Lista de entrevistas realizadas a los funcionarios de entidades del gobierno, ONG, empresas y pobladores rurales.	75
Anexo 2: Algunos aspectos del contenido de la Ley Forestal.	79

Resumen ejecutivo

Esta investigación describe y analiza el papel normativo que llevan a cabo las instituciones del Estado como el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Marena), el Instituto Nacional Forestal (Inafor) y el Gobierno Municipal, en la gestión ambiental en el municipio de El Castillo, en cuanto a la protección de la Reserva Biológica Indio Maíz (RBIM), y el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en su Zona de Amortiguamiento, con el objetivo de comprender la manera en que el uso de los recursos ha sido regulado.

Hoy, la literatura internacional reconoce la importancia de conocer los dilemas a los que se enfrentan los funcionarios de campo (funcionarios punta de lanza) de las instituciones que intervienen en la gestión ambiental para entender los cuellos de botella reales, y las posibles contradicciones de interés que surgen en el terreno, y así poder tomarlas en cuenta. Muchos de los intereses que entran “en juego” en el manejo de los recursos naturales no son compatibles. Hay grandes diferencias entre las reglas y normas formales, y las prácticas realizadas en el territorio, además de que hay normas y políticas que son contradictorias. A pesar de la importancia de los dilemas que enfrentan estos funcionarios, aún hay un vacío en la literatura internacional. Así, esta investigación presenta y analiza estos dilemas a los que se han enfrentado tanto las instituciones como sus funcionarios, que trabajan en la gestión ambiental en el municipio de El Castillo, con un enfoque especial en la zona de amortiguamiento de la Reserva Biológica Indio Maíz.

Prefacio

El presente informe forma parte de la Investigación Biodiversidad, Ecología y Sociedad (Ibeso), que nació a raíz de la revisión anual del Programa de Apoyo al Sector Medio Ambiente (Pasma) (Danida, 2003), donde se recomendó iniciar actividades de investigación colaborativa entre la Universidad Centroamericana (UCA) e instituciones danesas bajo el componente 4 del Pasma, Educación Ambiental, relacionada con el subcomponente 5^a.

En Ibeso participan por la parte danesa el Departamento de Investigación de Desarrollo del Instituto Danés para Estudios Internacionales (DIIS), y el Instituto de Biología de la Universidad de Aarhus (UAA) en Dinamarca. De la parte nicaragüense participan Nitlapan, Instituto de Investigación y Desarrollo (UCA), Facultad de Recursos Naturales y Medio Ambiente (Farena) de la Universidad Agraria (UNA), y el Herbario, Departamento de Biología, de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, núcleo de León (UNAN-León).

La investigación llevada a cabo en El Castillo (entre otros municipios) por Nitlapan en colaboración con el Centro de Información Forestal (Cifor) sobre el papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales, ilustra bastante bien la situación hacia finales de los años noventa (Larson y Barahona, 1999). Por esto se ha realizado un estudio sobre el cumplimiento del papel normativo de la Alcaldía y de las instituciones del Estado entre 1999 y 2005, los dilemas que han enfrentado tanto las instituciones como sus funcionarios, y las posibles soluciones a estos dilemas.

Queremos agradecer el financiamiento por parte del Programa de Apoyo al Sector Ambiental (Pasma) de Danida, a este proyecto de investigación el cual forma parte del programa Investigación Biodiversidad, Ecología y Sociedad (Ibeso). También queremos agradecer al Proyecto

Manejo Sostenible (PMS) por todo el apoyo, aporte y coordinación logística para ayudarnos. A todos los pobladores y productores de las comunidades rurales visitadas, técnicos y profesionales del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Marena), Alcaldía, Instituto Nacional Forestal (Inafor), Organizaciones no Gubernamentales (ONG), y otros del municipio de El Castillo y San Carlos por todo el apoyo que nos brindaron prestando su tiempo para la realización de las entrevistas y talleres durante las visitas de campo. Agradecemos también a los funcionarios que trabajan en las sedes centrales de las instituciones que nos brindaron la información solicitada respecto de la gestión ambiental en El Castillo, igual que los comentarios recibidos de los demás participantes de Ibeso durante presentaciones de versiones anteriores de este documento. Las autoras asumimos la responsabilidad por los puntos de vista expresados en la investigación, así como cualquier error.

1

Introducción

La Reserva Biológica Indio Maíz es una de las más importantes áreas protegidas en Nicaragua por su buen estado de conservación. A pesar de la importancia internacional que se da a esta Reserva,¹ la gestión ambiental en El Castillo tiene poco arraigo en la población local, y, además, enfrenta dificultades por contradicciones institucionales, como se verá en detalle más adelante. El marco legal e institucional ambiental de Nicaragua hace énfasis en el control para que se respete y proteja la Reserva Biológica Indio Maíz, así como también lo hacen las iniciativas de colaboración y participación llevadas a cabo entre las autoridades y los diferentes proyectos y ONG. Sin embargo, debido a las limitaciones en cuanto a recursos económicos y de personal, así como a la falta de señales claras y fuertes del apoyo del gobierno central a los funcionarios en la zona, la implementación de las normas y políticas ambientales que han sido diseñadas desde el gobierno central, se ha convertido para éstos en un reto enorme. Las contradicciones también nacen de las leyes y normativas vigentes como la Ley del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217), y su Reglamento, Ley Forestal (Ley 462) y Ley de Municipios (Ley 40), en las cuales no quedan claramente establecidas (y a veces están hasta esparcidas) algunas competencias de las entidades centrales y departamentales, y del gobierno local. Por otro lado, está también la importancia económica de la explotación de los diferentes recursos naturales del municipio, lo cual ejerce presión sobre los funcionarios, tanto por parte de pequeños productores locales como por parte de actores del sector forestal en la zona.

10

Aunque las leyes y normas son muy importantes para tener claramente establecidos los marcos de actuación, también hay muchas acciones

¹ La Reserva Biológica Indio Maíz forma parte -con otras seis áreas protegidas- de la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua. La Reserva Biológica Indio Maíz se extiende en cuatro municipios, y abarca, inclusive, casi la mitad del territorio de El Castillo.

que no caben dentro de las normas y reglas formales y sus procedimientos. De igual manera, es importante considerar que es una práctica común -por parte de empresas grandes, o por parte de personas con influencias- sobrepasar la autoridad de funcionarios locales, para llegar directamente hasta las autoridades centrales en Managua, con el objetivo de que sean tratados de manera preferencial. Éste es el cuadro dentro del cual los diferentes funcionarios involucrados en la gestión ambiental tienen que actuar.

Hay poca atención en la literatura internacional sobre estos dilemas, y aunque tal vez son conocidos a nivel local, hace falta documentarlos, tomarlos en serio y buscar cómo mejorar la situación para los funcionarios e instituciones. El análisis de los dilemas surge de una crítica a estudios del manejo de recursos naturales basados en la economía neo-institucional, argumentando que ellos no logran captar y apreciar el considerable margen de actuación que tienen los diferentes actores sociales (Long, 2001; Rap, 2004). En un reciente estudio de los canaleros mexicanos y la variación que identifica entre las normas formales de la institución de riego y las prácticas de distribución de agua, Rap (2004) presenta la relativa autonomía que obtienen los canaleros, por ser el nivel intermediario entre usuarios y funcionarios de oficina, en la toma de decisiones y la aplicación (y modificación) práctica de las reglas formales.

Inspirados por este estudio, analizamos aquí el rol de los funcionarios del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Marena), Instituto Nacional Forestal (Inafor) y Alcaldía de El Castillo, involucrados en la gestión ambiental. Nos enfocamos en los funcionarios del nivel jerárquico más bajo, que juntos los llamamos “funcionarios punta de lanza”, no sólo como ejecutores de la ley, sino también (o más bien) como mediadores de la relación entre la población y los recursos naturales, por un lado; y, por el otro, los niveles superiores a los “funcionarios punta de lanza”.²

² La mediación entre niveles superiores de la organización de la gestión ambiental y la población se efectúa, en el caso de los guardabosques, por el control de estos “funcionarios punta de lanza” sobre el acceso a (partes de) la reserva por un lado, y su control sobre flujos de información por el otro.

Por las diferentes limitantes que tienen las instituciones en la gestión ambiental (sea poco personal y poco control del territorio, así como varias leyes vigentes y contradictorias), los “funcionarios punta de lanza” tienen una considerable autonomía en la implementación práctica de las reglas formales. Al mismo tiempo, enfrentan casi constantemente un dilema en su rol de mediadores, entre las demandas incompatibles de sus superiores y las funciones formales, por un lado, y las demandas de la población,³ por el otro.

A veces son víctimas de esta situación, pero en otras ocasiones tienen el poder de resistir y actuar en contra de las presiones de ambos lados. Al igual que los canaleros mexicanos en el análisis de Rap, los “funcionarios punta de lanza”, a pesar de estar abajo en la jerarquía, no simplemente ejecutan decisiones tomadas en niveles superiores, sino que también las adaptan a las situaciones, demandas y obstáculos que encuentran en su realidad cotidiana del campo.

Obviamente, el papel normativo en cuanto al uso de la zona de amortiguamiento y la protección de la Reserva Biológica Indio Maíz (RBIM), de las instituciones del Estado (como el Marena y el Inafor) y la Alcaldía de El Castillo, y la implementación de las normas, tienen una importancia directa para la protección de la Reserva Biológica y su zona de amortiguamiento, pero investigaciones anteriores llevadas a cabo en la zona sugieren que también poseen una importancia indirecta. Es difícil motivar a la población local a proteger el bosque cuando ésta ve que no se controla igual a todos, inclusive a las grandes empresas madereras:

“A pocas personas les gusta que sus acciones sean controladas. Sin embargo, cuando los controles parecen razonables, justificados y equitativos, es frecuente que se acepten. No es éste el caso con la gestión de los recursos naturales en Nicaragua” (Larson, 2001:58).

La experiencia en los últimos años ha demostrado que el incremento en la fuerza de vigilancia -si bien ha logrado resultados-, no ha sido

³ O usuarios de sus servicios, como en el caso de los funcionarios del Inafor.

suficiente para captar y detener las infracciones por actores locales y externos. El número de funcionarios aún continúa siendo muy poco en una zona tan amplia y poblada por personas mayoritariamente de escasos recursos, y dependientes del uso de los recursos naturales. A pesar de estas debilidades, Mordt (2005) concluye que las áreas protegidas han servido como un freno importante para el avance de la frontera agrícola, ya que a pesar de las invasiones, la gran mayoría de familias campesinas prefiere no traspasar estas fronteras.

Este análisis estudia, además, la coordinación que hay entre los diferentes niveles de una misma institución, así como la existente entre las diferentes instancias que tienen competencias en la gestión ambiental. Otro objeto de análisis son las contradicciones que se presentan entre el papel formal que se demanda de los “funcionarios punta de lanza”, y la realidad práctica que enfrentan, lo que muchas veces resulta en algunos ajustes del papel formal a esta realidad práctica.

El resto del presente informe se estructura de la siguiente manera: primero se explica la metodología utilizada para este estudio; luego se presenta brevemente unas características claves del municipio de El Castillo y la historia de la Reserva Biológica Indio Maíz. La sección cuatro muestra la gestión ambiental en El Castillo como formalmente debe estar, incluyendo una breve presentación de los diferentes actores, sus papeles formales, su organización y financiamiento.

Los dilemas de los “funcionarios punta de lanza” nacen de la discrepancia entre el papel formal y la práctica, una vez tomado en cuenta las diferentes limitaciones institucionales, climáticas, de infraestructura, presiones, traslapes y vacío en las competencias. En la sección cinco son analizados y estructurados, según los dilemas que se relacionan con la regulación del acceso a la Reserva, cómo actúan los funcionarios frente a los infractores, el manejo de los recursos naturales en la zona de amortiguamiento y actores que sobrepasan el nivel del “funcionario punta de lanza”, y se dirigen directamente a un nivel superior. Luego se presentan las conclusiones del estudio.

2

Metodología

Para esta investigación se realizó un total de cinco visitas de campo al municipio de El Castillo y a la cabecera departamental, San Carlos. Se llevó a cabo entrevistas a “funcionarios punta de lanza” y a funcionarios de niveles más altos de las diferentes instituciones del Estado que intervienen en la gestión ambiental de El Castillo, así como de las ONG que trabajan el tema del medioambiente en la zona. Igualmente, se entrevistó a productores, productoras y madereros de la zona de amortiguamiento cerca de la Reserva Biológica Indio Maíz.

Los funcionarios de las instituciones fueron escogidos asegurando la representación de todas las instituciones y niveles, mientras que los informantes rurales fueron seleccionados para obtener la máxima variación (de condiciones de trabajo, de área, de edades, de tiempo de vivir en el lugar, nivel de bienestar económico, fuentes de ingresos, afiliación institucional). (Vea anexo 1: Lista de entrevistas realizadas a los funcionarios de entidades del gobierno, ONG, empresas, y pobladores rurales).

14

Se seleccionó un total de tres comunidades rurales (El Padilla, Las Maravillas y La Juana) que fueron visitadas durante el trabajo de campo, tomando en cuenta consideraciones tales como: la presencia de puestos de control -o ausencia de los mismos- en la comunidad; distancias con respecto al carril de la Reserva Biológica Indio Maíz; comunidades de diferentes edades y con diferentes distancias de las trochas o ríos (como vías de acceso), lo cual posiblemente afecte el sistema de producción, y, sobre todo, las posibilidades de aprovechamiento maderero.

Además de los productores, se entrevistó en las comunidades visitadas a los técnicos de producción del PMS, guardabosques, miembros

del Ejército de Nicaragua, recolectores de impuestos y madereros locales.⁴

En Boca de Sábalos, El Castillo y San Carlos se realizó una serie de entrevistas a funcionarios del gobierno local y de diferentes niveles del Marena, Inafor, Magfor, Policía, Ejército, y a representantes de diferentes ONG y organizaciones donantes, así como a profesionales del sector privado (abogados, empleados de empresas madereras, etc.). Estas entrevistas a profundidad trataban sobre las prácticas, incentivos y limitantes para ejercer la regulación del uso de los recursos naturales, así como las visiones y propuestas de los funcionarios para mejorar las mismas.

Las entrevistas hicieron especial énfasis en los dilemas a los que se han enfrentado los funcionarios de las instituciones en el proceso de regularización del uso de los recursos naturales. También indagaron acerca del papel normativo de cada institución, con énfasis en el control de la explotación forestal y del tráfico ilegal de plantas y animales.

Las entrevistas con trabajadores y con la dirección de las empresas de explotación forestal trataron sobre las prácticas utilizadas para agilizar las labores y las gestiones con las diferentes instituciones del Estado respecto de las leyes ambientales, permisos, impuestos, etc. También se buscó conocer la percepción de los trabajadores y directivos sobre la gestión ambiental y su aplicación.

Con los productores, se realizaron entrevistas a profundidad sobre sus conocimientos, experiencias y prácticas utilizadas respecto de per-

⁴ Durante la elaboración de este estudio nos hemos limitado lo más posible a emitir algún tipo de condena moral, aun al hablar sobre prácticas ilegales. Como lo explican Blundo y Olivier de Sardan (en prensa) en el contexto de su trabajo sobre corrupción, no se pueden hacer investigaciones de alta calidad sobre temas delicados como éste, si todas las irregularidades o anomalías son vistas como un crimen o algo ilegal. Nuestra meta principal ha sido la descripción y análisis de las prácticas que nacen de los dilemas, y sus justificaciones o legitimización por parte de los involucrados.

misos, controles, impuestos, tráfico ilegal de plantas y animales, etc. El objetivo de estas entrevistas era identificar su percepción sobre las políticas ambientales y su aplicación. Estas entrevistas generalmente duraban una hora, y eran casi siempre en la finca del productor. Además de las entrevistas “individuales” -donde con frecuencia participaron varios miembros de la familia, y es posible que amigos que estaban de visita-, se realizó también una actividad en la cual se hizo una serie de preguntas dirigidas a un grupo de productores promotores del Proyecto Manejo Sostenible (PMS) de las comunidades de El Padilla, Filas Verdes y El Diamante -durante la visita en la comunidad de El Padilla-, inquiriendo específicamente sobre sus experiencias de gestión ambiental con las diferentes autoridades, y posibles desigualdades o injusticias percibidas por parte de los productores.

Todas las entrevistas fueron basadas en guías de entrevistas abiertas, preparadas de antemano, pero siempre ajustadas a toda la información y aprendizaje logrado hasta ese momento durante el trabajo de campo. Además, se buscó información en varios centros de documentación y bibliotecas (inclusive el Cedoc del PMS), uniendo literatura sobre el área geográfica, y sobre el tema de investigación de otras partes del mundo, representados en la literatura internacional.

Posterior a un período de análisis se efectuaron tres talleres de retroalimentación con funcionarios del Marena, Inafor, Magfor y Alcaldía, donde se dieron a conocer los hallazgos de los investigadores y se discutieron posibles propuestas para crear más incentivos orientados a que los empleados públicos emprendan una adecuada gestión.

3

Municipio El Castillo: en la frontera agrícola e institucional

El municipio de El Castillo tiene 1,656 kilómetros cuadrados. Su población estimada es de 11,719 habitantes,⁵ de la cual, el 96.8% es rural (INEC, 1996). El Castillo se clasifica como “frontera agrícola” en un reciente análisis del Cenagro III (2001) (Baumeister y Fernández, 2005). Como algunos analistas observan, la “frontera agrícola” también puede ser descrita como una frontera institucional, por la débil presencia de las diferentes instituciones del Estado (Mendoza, 2004; Mordt, 2005).

El municipio tiene un crecimiento poblacional muy elevado, estimado de un 10% anual (Larson y Barahona, 1999), lo que significa el aumento de la población al doble en unos 8 años, y una fuerte presión sobre los recursos naturales. La mayor parte del crecimiento poblacional en El Castillo, como en los municipios vecinos, está relacionada con la migración de gente de otras partes de Nicaragua, sobre todo de Nueva Guinea, y los municipios de Chontales, donde el crecimiento de la ganadería los expulsa hacia la zona de Río San Juan (entrevistas, y vea también Larson y Barahona, 1999, y Mordt, 2002 y 2005). Mucha de esta gente viene a la zona de Río San Juan buscando (según ellos) tierras baratas o “libres”, y sin problemas de agua, atraídos por imágenes que tal vez eran válidas hace 10-15 años, pero que aún siguen vivas en la mente de las personas.

Otra parte de la población que llega es atraída por falsas promesas -se podría decir, incluso, estafas- de líderes de diferentes grupos de busca-tierras, que reúnen a mucha gente interesada. Durante uno de los períodos de trabajo de campo se había dado una reunión de bus-

⁵Inifom, Caracterizaciones Municipales en www.inifom.gob/docs/caracterizaciones/el_castillo.pdf. Según el Mapa de Pobreza Extrema en Nicaragua (INEC, 2001), el 41.1% de la población vive en la extrema pobreza, con un 98.8% de pobres extremos rurales.

ca-tierras en Nueva Guinea, donde los líderes prometían a las más de 500 personas presentes asegurarles el acceso a tierras y títulos por un costo mínimo (entrevista a funcionario del Ejército de Nicaragua, San Carlos, enero de 2005, y funcionario del Marena en San Carlos, febrero del mismo año). Las diferentes autoridades han hecho esfuerzos para desmentir esas promesas y así tratar de bajar la presión sobre la Reserva Biológica, pero las esperanzas en esas personas es una fuerza difícil de retener.⁶ El municipio presenta un mercado de tierra muy activo.

Durante la guerra en los 80, el Río San Juan se prestó para ser cobertura de las fuerzas armadas del Ejército Sandinista y de la Resistencia Nicaragüense. La población local sufrió mucho por la extrema violencia de ambos ejércitos enfrentados, y salió de la zona en gran medida, ya sea como evacuados y reasentados, como desplazados internamente en Nicaragua, o como refugiados en Costa Rica (Nygren, 2003). Las fincas privadas, ya sean obtenidas a través de la posesión y las mejoras, por el programa de titulación de tierras en la década de los 60 y 70, o por la Reforma Agraria de los sandinistas, fueron dejadas por sus dueños, quienes huyeron de la guerra para salvar sus vidas.

No obstante, con el fin de la guerra y con la entrega de tierras en muchas zonas de frontera agrícola por parte del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA), para cumplir las promesas del gobierno a los desmovilizados, se abrió de nuevo una “válvula de escape” para la población en busca de tierras y una vida mejor, aprovechando en gran medida la restitución de los recursos naturales que habían sido muy poco explotados durante la guerra, por consideraciones de seguridad.

Desde inicios de los años 90 se da así una ola de migración hacia la zona de Río San Juan. De esta manera, se puede decir que la democratización y pacificación reactivó la guerra al bosque.

⁶ Como escribe Mordt en un reciente análisis de la FA: “La migración a la frontera se considera muchas veces un acto de desesperación, dadas las duras condiciones de vida que se brindan en estas zonas. Las invasiones a áreas intangibles, denotan aún más el estado de precariedad de estas familias, dado que las perspectivas para legalización de las tierras y para obtener servicios básicos y lograr una vida digna se tornan sumamente lejanas” (Mordt, 2005).

Aun en lo que se llama la situación “post-conflicto” la violencia continúa siendo parte de la vida cotidiana en la zona de Río San Juan (Nygren, 2003). Hay discusiones y enfrentamientos que dejan como resultado heridos (incluso macheteados) con gran frecuencia, y varios conflictos sobre derechos de propiedad que se han vuelto violentos. La quema de dos casas del Proyecto Manejo Sostenible (PMS), que localmente lo relacionan muy de cerca con el Marena, posterior a un desalojo de una comunidad en la RBIM por pobladores de la zona, refleja también el grado de resentimiento en la población. Además, según varios observadores, la historia violenta sigue teniendo influencia negativa en el (bajo) nivel de confianza o roce que existe aún entre muchos vecinos o miembros de la misma comunidad (vea también Gómez y Ravnborg, 2005).

La zona de Río San Juan, así como el municipio de El Castillo, es un área que se caracteriza por grandes desigualdades, tanto entre (los diferentes tipos o estratos de) la población rural como entre esos pobladores y los actores externos que operan en la zona, como por ejemplo, las empresas madereras, los dueños de empresas de palma o de plantaciones de cítricos (vea también tipología de productores en Ruiz, 2005).

Historia reciente de la Reserva Biológica Indio Maíz

El área protegida Reserva Biológica Indio Maíz fue creada por Decreto Presidencial No. 527 “Creación de las Áreas Naturales Protegidas del Sureste de Nicaragua”, en 1990. El decreto más reciente es el Decreto Presidencial 66-99 “Actualización y Precisión de Categorías y Límites de la Áreas Protegidas Ubicadas en el Sureste de Nicaragua” de 1999, con el cual se modifican los límites de la Reserva de la Biosfera.⁷ Con este ajuste quedaron dentro de la Reserva Biológica algunas comunidades que en 1990 habían quedado fuera del carril. Esta reubicación

⁷ Existe un decreto intermedio, el 28-94, con el cual también se hacen algunas modificaciones en cuanto a los límites y categorización de las áreas protegidas del sureste de Nicaragua.

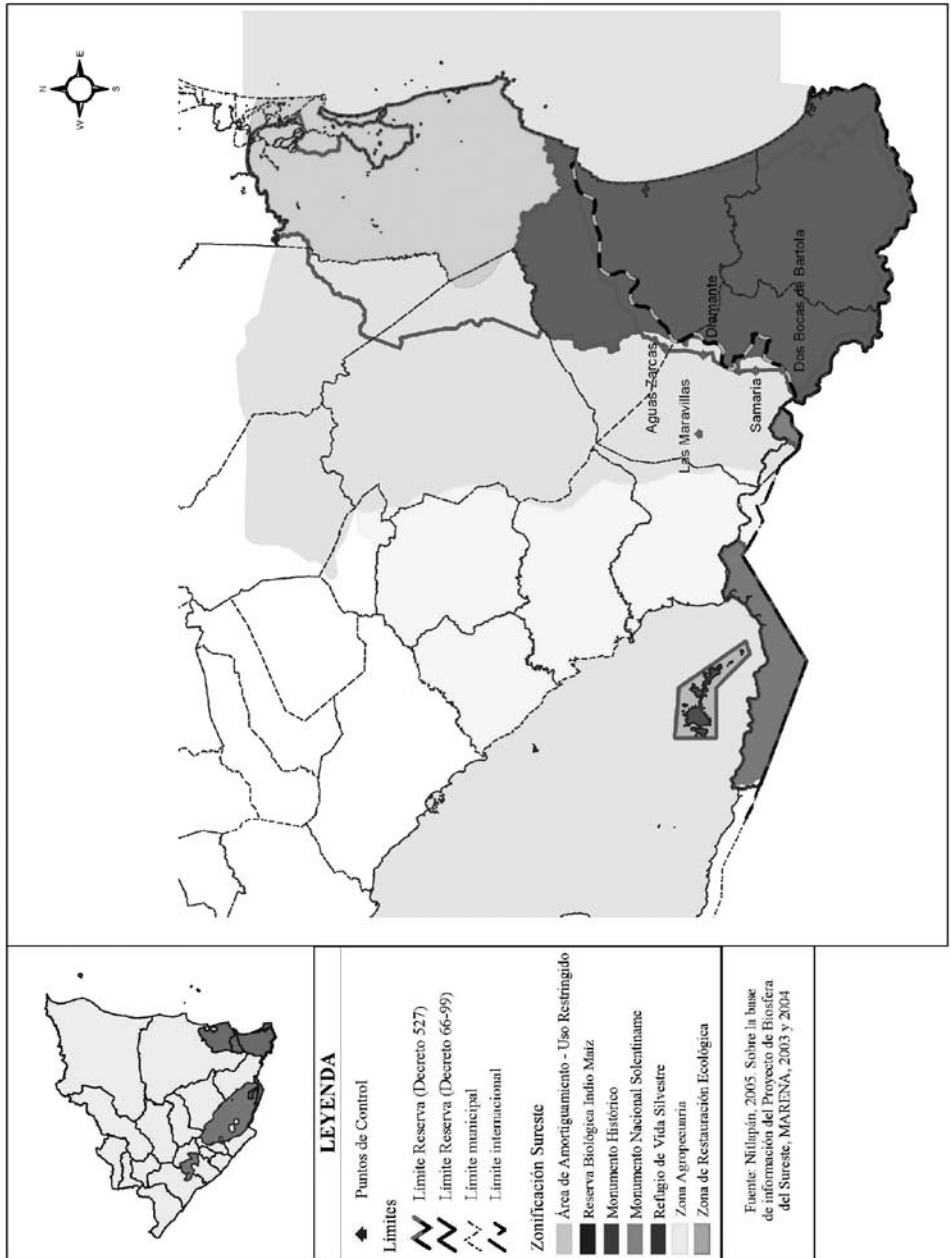
de los linderos ha causado mucha frustración y protesta entre la población local. Además, se han llevado a cabo varios desalojos e intentos de ellos.⁸ Estos hechos tienen una implicación muy fuerte en el trabajo de gestión ambiental, tal como se explicará más adelante.

Según los linderos del decreto más reciente (Decreto 66-99), la Reserva Biológica Indio Maíz tiene una extensión territorial oficial de 2,639.8 km², sin embargo, con el Sistema de Información Geográfica de las Reservas de Biosfera de Nicaragua se obtuvo una medida más precisa de la extensión de la RBIM, cuya superficie es de 3,157 km². La Reserva incluye territorio de cuatro municipios: El Castillo, San Juan del Norte, Nueva Guinea y Bluefields.⁹

⁸ Después del Decreto 28-94 habían quedado seis comunidades dentro de la Reserva: Samaria, La Danta, Las Mariposas, Sinaí, Nueva Jerusalén y Cristo Rey. Con los diferentes desalojos han quedado tres: Samaria, Nueva Jerusalén y Cristo Rey. La primera es la principal comunidad en número de familias (vea, por ejemplo, Danida, 2003). En enero de 2004 las autoridades (Marena, Policía, Ejército) desalojaron a unos 30 precaristas de La Danta. Fueron detenidos tres dirigentes de los precaristas. Entre ellos estaba el candidato a alcalde municipal de ese entonces, por el PLC, actual alcalde de El Castillo (La Prensa, 29 de enero de 2004).

⁹ Existen diferentes grados de protección de las áreas protegidas, entre ellas, la categoría de Reserva Biológica es la más estricta, ya que según las normas sólo se permite presencia humana en estas reservas para fines científicos. En cambio, otras categorías de protección ambiental permiten la presencia humana, regulando las acciones permitidas de ésta mediante Planes de Manejo. En la Reserva de Biosfera Río San Juan hay un ejemplo de un área, la franja hacia el río San Juan, llamada Refugio de Vida Silvestre Río San Juan, que se cambió de categoría de protección para poder permitir actividades de ecoturismo.

Mapa 1: Límites de la Reserva Biológica Indio Maíz y puntos de control sobre el carril de la reserva en el municipio de El Castillo



La Reserva aún carece de un Plan de Manejo, pues el mismo actualmente está siendo elaborado por la ONG Fundación Amigos del Río San Juan (Fundar). La elaboración del Plan de Manejo de la RBIM y su zona de amortiguamiento, y sobre todo la ejecución del mismo, es un gran reto, ya que es con él que se van a tener que aplicar en la práctica las diferentes acciones de protección, incluyendo los sistemas de producción de la población local en la zona de amortiguamiento. Actualmente, la falta del referido plan hace que el rol de las instituciones en la zona de amortiguamiento no esté claramente definido ni para la población ni para los funcionarios, ya que nadie sabe con claridad cuáles usos de los recursos naturales son permitidos y cuáles son prohibidos. Esto da como resultado que cada institución maneje un concepto diferente, sin ningún respaldo formal.¹⁰

¹⁰ También es común la posición de que es mejor no hacer nada (es decir, prácticamente, no regular el uso de los recursos naturales en la zona de amortiguamiento) hasta que el Plan de Manejo sea aprobado (entrevistas).

4

El rol formal de la gestión ambiental en El Castillo

Esta sección presenta a los actores en la gestión ambiental y distingue el papel formal que les corresponde tanto en relación con la Reserva Biológica Indio Maíz como con su zona de amortiguamiento. También se explica la organización de cada actor y sus fuentes de financiamiento.

4.1. Los actores en la gestión ambiental

La gestión ambiental en El Castillo cuenta con varios actores. El más importante, tanto en número de funcionarios como por tener el medio ambiente como su enfoque principal, es el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Marena). En cuanto al manejo de las áreas protegidas del Río San Juan, son tres las estructuras del Marena que intervienen: la Delegación Departamental del Marena en San Carlos; la Secretaría Ejecutiva de la Reserva de la Biosfera del Sureste de Nicaragua (Serbsen), enfocada principalmente en el manejo y administración de las áreas protegidas que conforman la reserva de la biosfera; y la Dirección General de Áreas Protegidas (DGAP), encargada de la formulación de políticas respecto del manejo de las áreas protegidas a nivel nacional. Hay funcionarios de diferentes niveles, desde guardabosques hasta técnicos, inspectores y delegados en el territorio.

El Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional también dan apoyo al Marena en su función de protección a la Reserva Biológica Indio Maíz, los primeros resguardando junto a los guardabosques el carril de la reserva, y, los segundos, brindando protección y soporte a los funcionarios en los desalojos e inspecciones de rutina en la RBIM. El Instituto Nacional Forestal (Inafor) es la institución encargada de controlar el aprovechamiento forestal, y, por lo tanto, es la entidad facultada para extender los permisos de extracción de madera. El gobierno local, por su parte, también participa en la gestión ambiental a través de la emi-

sión de ordenanzas municipales de carácter ambiental, de su Unidad Ambiental Municipal (UAM) y de la Comisión Ambiental Municipal (CAM).

Existen también en El Castillo muchas ONG y proyectos involucrados en la gestión ambiental del municipio. Se pueden mencionar, por ejemplo, el Proyecto Manejo Sostenible (de Danida), Araucaria, Fundar y Fundación del Río como proyectos y ONG fuertemente pronunciados a favor de la conservación ambiental. La cooperación austriaca también ha tenido un involucramiento largo en el municipio, enfocado en el sector forestal. Sin embargo, aunque las actividades de los proyectos y ONG son importantes, este informe se enfoca en el papel formal y los dilemas de los actores del Estado y del gobierno local.

4.2. El papel formal de los actores en la gestión ambiental en la Reserva Biológica Indio Maíz y su zona de amortiguamiento

Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Marena)

Con el objetivo de dar a entender el rol del Marena para la protección de la RBIM y su zona de amortiguamiento, es importante primero conocer el rol a nivel nacional que tienen tanto la Dirección General de Áreas Protegidas (DGAP) como la Secretaría Ejecutiva de la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua¹¹ (Serbsen), en el manejo de las áreas protegidas de Nicaragua, y, específicamente, en la Reserva de la Biosfera Río San Juan, de la cual es parte la Reserva Biológica Indio Maíz.

¹¹A la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua se le conoce también con el nombre de Reserva de la Biosfera Río San Juan, ya que fue con este último nombre que se certificó como Reserva de Biosfera, en 2003, por el programa *El Hombre y la Biosfera*, de la Unesco, entrando desde entonces a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera.

La Dirección General de Áreas Protegidas (DGAP) y Secretaría Ejecutiva de la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua (Serbsen) en el manejo de las áreas protegidas de Río San Juan

Dentro de la estructura del Marena se pueden encontrar direcciones sustantivas y órganos desconcentrados. La Dirección General de Áreas Protegidas es una Dirección Sustantiva cuya función es crear los instrumentos de gestión, incluyendo el marco legal (leyes, decretos y reglamentos) y las políticas para la administración de las áreas protegidas, y facilitar los mecanismos de manejo de las mismas. La DGAP crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) como “el conjunto de áreas silvestres de relevancia ecológica y social a nivel local e internacional, definidas conforme la ley, denominadas bajo categorías de manejo que permiten cumplir las políticas y objetivos nacionales de conservación. Forman el sistema las áreas protegidas, las áreas declaradas por ley, los parques ecológicos municipales y las reservas silvestres privadas oficialmente”.¹² La administración de las áreas protegidas se realiza en coordinación con las delegaciones departamentales del Marena y con las ONG y privados que tienen adscritas áreas protegidas bajo el modelo de comanejo. También participan las municipalidades.

26

Esto no implica que todas las áreas protegidas que conforman al Sinap están bajo la dirección de la DGAP, pues se han creado órganos desconcentrados como la Serbsen, la cual “es la responsable de dirigir, organizar y administrar la Reserva de Biosfera Río San Juan de Nicaragua, coordinando el accionar de las áreas protegidas que la integran”.¹³ Además de la oficina central en el Marena, en Managua, la Serbsen tiene cuatro sedes municipales, en San Carlos, San Juan de Nicaragua, Boca de Sábalo-El Castillo y Nueva Guinea, respectivamente, “desde las cuales se coordina y monitorea la labor diaria de vigilancia, control, regulación del

¹² Marena, Historia de Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), en http://www.marena.gob.ni/areas_protegidas/historia.htm

¹³ Marena, Programa de la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua (antes SI-A-PAZ), en http://www.marena.gob.ni/areas_protegidas/reserva_biosfera_sureste.htm

tráfico de recursos naturales y el mantenimiento a la infraestructura de vigilancia (puestos de control) y el carril que marca el límite físico de la Reserva de la Biosfera".¹⁴ Es una instancia operativa que asegura la aplicación de las normas e instrumentos de manejo vigentes (aprobados por la DGAP), y es la máxima autoridad en cuanto a la toma de decisiones para el manejo de la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua.

La Serbsen puede proponer medidas normativas e instrumentos de gestión para el manejo de las áreas protegidas que están bajo su coordinación, pero la DGAP es quien debe aprobarlos antes de su implementación. Administrativamente, la Serbsen y la DGAP son independientes y se encuentran en el mismo nivel jerárquico, es decir, que ambas dependen de la Dirección Superior del Marena (ministro).

Las funciones formales del equipo técnico de la delegación departamental del Marena en San Carlos, y de la sede municipal Serbsen-Sábalos-El Castillo, son muy similares, y difieren sobre todo por el área que les corresponde vigilar y controlar, ya que la Serbsen (a través de todas sus sedes) se enfoca directamente en las áreas protegidas que conforman la Reserva de la Biosfera Río San Juan. El equipo técnico de la delegación departamental está conformado por técnicos e inspectores, en cambio el de la sede municipal Serbsen-Sábalos, sólo por técnicos.

Para este estudio se hace referencia a la delegación departamental del Marena y a la sede municipal Serbsen-Sábalos-El Castillo, por su importancia específica, sobre todo esta última por su cercanía geográfica respecto a la protección de la RBIM.

Delegación Departamental de Marena

La delegación departamental del Marena está ubicada en San Carlos, y al igual que las otras delegaciones departamentales, tiene el rol formal de regular y controlar la utilización de los recursos naturales de

¹⁴ Marena, Programa de la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua (antes SI-A-PAZ), en http://www.marena.gob.ni/areas_protegidas/reserva_biosfera_sureste.htm

todo su departamento. Atiende los seis municipios que componen el departamento de Río San Juan, con un mayor énfasis y atención a las áreas protegidas de la zona.

La delegación departamental responde directamente en Marena central a la División General de Coordinación Territorial, la cual coordina a todas las delegaciones departamentales que hay en el territorio nacional. En ciertas circunstancias se deben coordinar con otras estructuras del Marena central, como por ejemplo, con la Dirección de Calidad Ambiental, para tratar los casos de empresas que están emitiendo contaminación al ambiente, y con la Dirección General de Áreas Protegidas cuando se trata de algo referente a los planes de manejo de la zona, y de la emisión de permisos dentro de las áreas protegidas del departamento.¹⁵

A la delegación departamental le corresponde iniciar los procesos administrativos para los casos de infracción¹⁶ a la Ley del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217) y al Reglamento de Áreas Protegidas (Reglamento 14-99), que se levantan dentro y fuera de las áreas protegidas del departamento de Río San Juan, para lo cual cuentan con un asesor legal que trabaja de forma permanente en la delegación. Algunos casos administrativos son remitidos a la Procuraduría Ambiental para su revisión y seguimiento.¹⁷

¹⁵ Es importante mencionar que en cuanto al aprovechamiento forestal, el Marena tiene la competencia de extender permisos para extracción de madera en áreas protegidas (el Inafor no está facultado para esto), si la categoría del área protegida así lo permite (no en el caso de la Reserva Biológica Indio Maíz), así como los permisos para cortar árboles que estén en las riberas de los ríos.

¹⁶ Las infracciones se relacionan con la extracción ilegal (sin permiso) de productos de las áreas protegidas (animales, productos maderables y no maderables), caza y pesca en tiempos de veda o especies cuya caza es prohibida, pesca con instrumentos no permitidos, y cortes de árboles en las riberas de los ríos.

¹⁷ Algunos casos de infracción ambiental se remiten a la Procuraduría Ambiental cuando pasan de la vía administrativa a la vía judicial, debido a que el infractor hizo uso del recurso de apelación. Existen dos formas por las cuales el infractor puede apelar: a) Usando el recurso de revisión ante el delegado. Si éste lo rechaza, entonces el infractor se va por el recurso de apelación. b) Usando el recurso de apelación ante el ministro. Si el ministro lo rechaza, el caso se remite a la Procuraduría Ambiental para obligar al infractor a cumplir con la resolución.

Las funciones formales del equipo técnico de la delegación departamental incluyen realizar inspecciones dentro y fuera de las áreas protegidas, elaborar informes técnicos, retener y decomisar instrumentos y productos a los infractores de las leyes ambientales, para lo cual también se elaboran actas de inspección y de retención de equipos y productos.

Sede Municipal Serbsen-Sábalos-El Castillo

El objetivo de la sede de la Serbsen en Sábalos es vigilar y controlar más de cerca el carril de la Reserva Biológica Indio Maíz y el tráfico de recursos naturales dentro de la circunscripción de El Castillo. Asimismo, tiene que velar por el mantenimiento de los cuatro puestos de control que se ubican a lo largo de todo el carril de la reserva. Actualmente la oficina se ubica en las instalaciones administrativas del Proyecto de Manejo Sostenible (PMS-Danida) en Sábalos.

Esta sede responde de forma directa a la Serbsen en Managua, pero se coordinan con la delegación departamental para el inicio y seguimiento de los casos administrativos, es decir, que la sede municipal a través de las denuncias de infracciones que transfieren a la delegación departamental, da el primer paso para que se inicie un caso administrativo, pero es a la delegación departamental a la que le corresponde abrir formalmente el caso a partir de una denuncia. Las funciones formales se explican mejor a continuación, en relación con el rol que les corresponde respecto de la Reserva Biológica y de la zona de amortiguamiento.

El papel formal de los funcionarios del Marena en la Reserva Biológica Indio Maíz

En la RBIM no está permitida la presencia humana (más que para fines científicos), y por lo tanto es prohibida la entrada de personas, caza, pesca, actividades de cultivos, y la extracción de productos (maderables y no maderables). Las funciones en la Reserva Biológica Indio Maíz del equipo técnico de la sede municipal Serbsen en Sábalos

incluyen hacer patrullajes dentro de la RBIM en coordinación con el Ejército y Policía, realizar inspecciones rutinarias de vigilancia y control en las comunidades que están dentro de la Reserva, y elaborar informes técnicos. En los casos que encuentran infractores en la Reserva, deben retener instrumentos y productos extraídos ilegalmente a los infractores de las leyes ambientales.

También tienen la función de recibir y remitir a San Carlos las denuncias de infracciones ambientales que ocurren en la Reserva Biológica para que se abra un procedimiento administrativo contra el infractor. Tal como se explicaba antes, la sede municipal de la Serbsen sólo puede remitir las denuncias a la delegación departamental. Una parte del trabajo del equipo técnico consiste en exigir, orientar y concienciar a los guardabosques que están bajo su mando. Es importante señalar que hay una diferenciación en el nivel académico entre los técnicos y los guardabosques. Por lo general, los técnicos tienen un nivel académico más alto, algunos incluso con estudios universitarios completos, en cuanto a los guardabosques, su nivel académico oscila entre sexto grado de primaria y tercer año de secundaria. Los técnicos tienen el papel formal de coordinar y ejecutar, con la Policía y el Ejército, los desalojos dentro de la Reserva Biológica Indio Maíz.

Las funciones de los guardabosques están dirigidas principalmente a vigilar el carril de la RBIM. Incluyen permanecer en los puestos de control del carril de la reserva realizando inspecciones diarias alrededor del mismo, en el carril y dentro de la reserva (ver en el mapa # 1 la ubicación de los puestos de control sobre el carril de la reserva). También tienen que dar mantenimiento y resguardar de forma constante los puestos de control, ya que se teme que al no tener presencia de personal en ellos, podrían verse expuestos a actos delictivos (robo, daños físicos) por la población local, como ya sucedió con unas casas técnicas del PMS.

Formalmente, los guardabosques deben retener productos e instrumentos (de pesca, caza, botes) de cada infractor detectado durante las inspecciones en la RBIM. Tienen que levantar actas de inspección en

estos casos de infracción e informar a sus superiores (técnicos) de los hechos, así como levantar actas de retención de equipos, productos o subproductos a los infractores. Finalmente, tienen que elaborar informes técnicos de las acciones llevadas a cabo y observaciones durante su estadía en el puesto de control.

El papel formal de los funcionarios del Marena en la zona de amortiguamiento

En la zona de amortiguamiento, la definición de las funciones del Marena es muy poco clara. Si bien la delegación departamental tiene la función de darle cobertura a todo el departamento de Río San Juan, incluyendo las áreas no protegidas, como la zona de amortiguamiento, en la práctica esa institución no tiene mayor presencia en esa área. En términos reales, es la sede municipal Serbsen-Sábalos la única instancia del Marena que tiene presencia permanente en El Castillo y en la zona de amortiguamiento. Por lo tanto, si bien su objetivo principal es proteger la RBIM, también en la práctica ejercen funciones de control en la zona de amortiguamiento, por la distancia geográfica que existe entre ésta y el personal de la delegación departamental del Marena en San Carlos.

El equipo técnico de la sede municipal Serbsen-Sábalos tiene el papel formal de realizar inspecciones rutinarias de vigilancia y control en las comunidades de la zona de amortiguamiento. Las prácticas consideradas ilegales en la zona de amortiguamiento (al igual que en cualquier otra área no protegida) se refieren en la práctica, principalmente, a la caza y pesca en tiempos de veda o de especies prohibidas, pesca con instrumentos no permitidos y cortes de árboles en las riberas de los ríos. Deben retener instrumentos y productos a los infractores de las leyes ambientales, y remitir a San Carlos los casos de infracciones ambientales, cuya denuncia puede ser interpuesta por ellos mismos, guardabosques y pobladores locales.

Los guardabosques también realizan visitas eventuales a las comunidades de la zona de amortiguamiento y deben responder de acuerdo

con los roles establecidos respecto de la RBIM cuando detectan a pobladores infringiendo la ley en la zona de amortiguamiento. Finalmente, se tiene contemplado que los guardabosques trabajen más de cerca con la comunidad, en actividades de concienciación y educación ambiental.¹⁸

Ejército y Policía

El Ejército nacional juega un papel activo en cuanto a las funciones de control y vigilancia, específicamente, en los puestos de control de guardabosques que se encuentran en el carril de la RBIM, basados en acuerdos con agencias ambientalistas internacionales como el UICN,¹⁹ para involucrar al Ejército nicaragüense en la protección de la Reserva Biológica Indio Maíz. Permanecen ahí entre uno y dos miembros del ejército (con los guardabosques) durante 22 días resguardando los puestos de control, y rotan de un puesto a otro. En todas las patrullas que se hacen dentro de la Reserva Biológica, deben acompañar a los guardabosques y técnicos del Marena como elementos de seguridad personal. La Policía no permanece en los puestos de control, y participa principalmente -también por seguridad de técnicos y guardabosques- en patrullajes especiales que se realizan una vez al mes por cinco días a la Reserva Biológica y en los desalojos dentro de la misma.

32

Instituto Nacional Forestal (Inafor)

El Inafor tiene la función específica de velar por el aprovechamiento racional de los recursos forestales. Es un instituto bajo el Ministe-

¹⁸ El equipo de la sede municipal Serbsen-Sábalos afirma que el trabajo que realizan, de educación y concienciación ambiental de la población, ha sido muy limitado. Muchas veces las comunidades no se visitan con el fin de educar por falta de materiales, o porque las condiciones de lluvia no lo permiten -se hacen más visitas en la época seca cuando es más fácil reunir a la gente en las comunidades-, e incluso por falta de tiempo.

¹⁹ En 1995, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) firmó un acuerdo con el Ejército de Nicaragua para que éste participara en la defensa de la naturaleza en el país.

rio Agropecuario y Forestal (Magfor). Es el responsable de extender los permisos de aprovechamiento forestal en la zona de amortiguamiento. En el Arto. 7 de la Ley Forestal, Ley 462, se establecen las facultades formales del Inafor en torno al aprovechamiento del recurso forestal, y una de las principales es “aprobar los permisos de aprovechamiento y conocer, evaluar y fiscalizar los planes de manejo [de aprovechamiento forestal]” (ver el anexo 2 para conocer más sobre el contenido de la Ley Forestal).

Rol de los técnicos del Inafor

Las funciones de los técnicos del Inafor son estrictamente limitadas a las áreas fuera de la Reserva Biológica Indio Maíz. Entre ellas están exponer y explicar los requisitos y procedimiento a las personas que llegan a solicitar un permiso de aprovechamiento forestal,²⁰ y realizar capacitaciones a madereros, estudiantes, Policía y Ejército. Tienen que realizar las inspecciones de campo de preaprovechamiento en cada sitio de extracción, para aprobar y seleccionar los árboles que pueden ser extraídos, y controlar que los datos especificados en el inventario forestal

²⁰ El procedimiento para obtener un permiso de aprovechamiento forestal es el siguiente:

- El beneficiario debe estar registrado en la Dirección General de Ingresos.
- Contratar a un regente forestal que elabore el plan de aprovechamiento, ya sea el plan de aprovechamiento general, plan mínimo o plan de restauración. El regente debe obtener todos los documentos legales de la propiedad donde se va a extraer madera (copia certificada de escritura, sesión de derecho, entre otros), en un área donde muchas propiedades carecen de documentos actualizados (vea Fernández, 2000).
- Entregar el plan de aprovechamiento al Inafor para su revisión.
- Una vez aprobado el plan, el Inafor planifica una inspección de pre-aprovechamiento, junto con el regente y con un costo de US\$35.00, para realizar el marcado y señalar los árboles que serán cortados.
- El Inafor le indica al beneficiario que puede realizar los pagos correspondientes a la cantidad y tipo de madera que se va a extraer.
- Cancelar el impuesto en la Renta para que el Inafor otorgue el permiso.
- El regente solicita las guías para transportar la madera. Debe también enviar un informe mensual a la delegación del Inafor, especificando las actividades de acuerdo al plan de aprovechamiento entregado previamente, incluyendo las especificaciones de las guías de transporte.
- Se planifica otra inspección de post-aprovechamiento realizada por el Inafor, con un costo de US\$35.00.

que forma parte del Plan de Manejo Forestal se correspondan con la realidad del área de extracción de la madera.

De igual manera, deben -según su papel formal- realizar las inspecciones de post aprovechamiento en el sitio de extracción, con el objetivo de comprobar el cumplimiento del plan de aprovechamiento; también tienen que revisar los planes de aprovechamiento elaborados por los regentes forestales, y los informes mensuales de seguimiento a los mismos, emitidos por los regentes. Cuando hay cargamentos de madera, los técnicos del Inafor que están en los puestos de control en las vías de transporte tienen que revisar que la carga del rubro se corresponda con la carga especificada en la guía.²¹ Por otra parte, deben realizar actividades dirigidas al fomento de la reforestación, y, además les corresponde elaborar informes mensuales de actividades extras realizadas.

El trabajo de los técnicos está muy ligado al que realizan los regentes. Como una forma de control y vigilancia, la Ley Forestal crea y da al regente un rol sumamente importante. Es la persona encargada de realizar los planes de aprovechamiento (plan general, mínimo o de restauración), y de hacer cumplir las actividades ahí definidas de acuerdo con la Ley Forestal y con las prácticas apropiadas de aprovechamiento. La Ley es muy clara al establecer como responsables de las inconsistencias del plan e incumplimiento al regente y al dueño de las tierras de donde se extrae la madera.

El regente puede ser sancionado de manera tal que se le retire la licencia para continuar ejerciendo la profesión de regente, o se le suspende por unos meses. El permiso de aprovechamiento puede ser también

²¹ El objetivo de esta revisión es controlar que no se saque más madera de lo acordado en el permiso. Sin embargo, este instrumento de control tiene debilidades en el diseño. Para una guía se establece una cantidad de 10m³, y si dado el caso de que el técnico del Inafor detecta que se está trasladando más madera de lo que señala la guía, solamente se le pide a la persona responsable de la carga que escriba el dato correctamente (es decir, hacer reflejar el volumen real que se transporta), pero ni el técnico ni otra instancia llevan un control que constate si la suma de todas las cantidades transportadas no excede el volumen expresado en el permiso.

cancelado. La Ley Forestal establece también que se realizarán auditorías para comprobar el cumplimiento al seguimiento de los planes de aprovechamiento, y, por lo tanto, vigilar el trabajo de los regentes. Pero hasta la fecha no se ha realizado ninguna auditoría, ni se ha seleccionado a los auditores para que entren en función.

Alcaldía

La alcaldía tiene la facultad, de acuerdo con la Ley 40, Ley de Municipios, de *desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medioambiente y los recursos naturales* (Arto. 7). En lo que respecta al aprovechamiento forestal, el municipio puede emitir su opinión y dar un visto bueno, pero esto no es un requisito para que se otorgue o niegue un permiso. No le compete emitir los permisos o concesiones forestales.²²

La Alcaldía tiene la Unidad Ambiental Municipal (UAM), una unidad técnica cuyo rol referente al aprovechamiento forestal es supervisar en conjunto con el Inafor el cumplimiento de los planes de aprovechamiento en la zona de amortiguamiento, realizando las inspecciones respectivas y denunciando las anomalías (infracciones e ilegalidades). Su función también es realizar análisis técnicos de algunas solicitudes, revisión de planes de aprovechamiento forestal, con el fin de elaborar informes y proveer información como base para la toma de decisiones de las autoridades del gobierno local. Por sí sola no tiene la competencia de poder tomar una decisión, sino que informa al Concejo. La

²² La Ley 462, Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal (Ley Forestal), establece que el Inafor es el único ente nacional facultado para aprobar los permisos de aprovechamiento, y que el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Mific) es el encargado de aprobar y dar concesiones a empresas nacionales e internacionales para la extracción de la madera de los bosques en áreas que pertenecen al Estado (Artos. 7.3 y 45, de la Ley 462). El gobierno local puede, sin embargo, *celebrar Convenios de Delegación de Atribuciones Forestales con el Inafor para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento comercial, el seguimiento, vigilancia y control, mediante mecanismos que serán definidos en el Reglamento de la presente Ley* (Arto. 10, Ley 462). En el caso de El Castillo, el gobierno local no ha aprovechado esta posibilidad.

UAM tiene también como rol coordinarse con los otros proyectos u con ONG ambientales que trabajan con la alcaldía.

El alcalde preside la Comisión Ambiental Municipal (CAM), que está constituida por representantes de las diferentes instituciones que tienen presencia en el municipio: Marena, Inafor, Magfor, diversos ONG, proyectos y empresas que operan en la zona. Esta comisión está subdividida en equipos de trabajo donde se delegan responsabilidades específicas de acuerdo con plan de trabajo que se tenga planteado.²³ Propone, asesora, elabora propuestas, pero no tiene capacidad de decisión. El gobierno local tiene la facultad de crear ordenanzas relacionadas, incluso, al medio ambiente (de acuerdo con la Ley de Municipios), y como ejemplo se impulsó a través de la CAM, en 2003, la creación de una ordenanza municipal para el control de las quemas.

4.3. La organización de cada actor en la gestión ambiental

La cantidad de funcionarios involucrados en la gestión ambiental en el municipio de El Castillo es bastante reducida para todas las instituciones. En la delegación departamental del Marena, el conjunto de funcionarios está conformado por el delegado departamental, un equipo técnico (cuatro) incluyendo un inspector, un administrador y un asesor legal.²⁴ La sede municipal Serbsen-Sábalos está conformada por un coordinador, tres técnicos y once guardabosques, estos últimos distribuidos en parejas entre los cuatro puestos de control en el carril, y un puesto base en una comunidad puerto de montaña. Los guardabosques rotan entre los puestos de control para evitar que se

²³ Los equipos de trabajo son: protección de los recursos naturales, equipo de calidad ambiental, equipo de áreas protegidas, equipo de servicios ambientales y equipo de plan de ordenamiento territorial y ambiental (Danida, 2003).

²⁴ Hay más personas en las oficinas de la delegación departamental, ya que ahí está ubicada también la sede municipal Serbsen-San Carlos, la cual cuenta con un coordinador y diez guardabosques, además de una secretaria y un conserje.

desarrollen buenas relaciones sociales con la población local, ya que se previó que esto dificultaría la implementación estricta del control y protección del carril y la RBIM. En los puestos de control están distribuidos actualmente once miembros del Ejército.

La UAM de la Alcaldía de El Castillo cuenta únicamente con el coordinador, y además ha estado afectada por inestabilidad de personal por las elecciones municipales, lo que causa problemas en cuanto a la pérdida de capacidad y de memoria institucional se refiere. La CAM en sí no tiene funcionarios empleados, sino que está conformada por los funcionarios de las diferentes entidades invitadas a participar en ella. La participación de algunas de estas entidades en la CAM ha sido intermitente, sobre todo del sector privado.

El Inafor tiene, a partir de marzo de 2005 -después de mucha presión ejercida por donantes internacionales y la alcaldía-, un delegado para el territorio del municipio de El Castillo, que debe permanecer ahí a tiempo completo. Es un logro importante, pero por desgracia existen antecedentes de que sólo funciona por un par de meses y después vuelve a una situación sin presencia permanente del Inafor en el municipio. Con sólo una persona encargada para esta área, obviamente ha habido grandes limitaciones en el nivel de control que se puede lograr en el aprovechamiento forestal. Por ejemplo, en El Castillo se aprobaron entre enero y mayo de 2005, un total de 35 permisos de aprovechamiento forestal (vea tabla 1), lo que equivale a un área total de 831 hectáreas bajo planes de aprovechamiento forestal mínimos y de reposición²⁵ (Inafor, 2005).

²⁵ Los planes de aprovechamiento generales se refieren a áreas mayores de 50 hectáreas, los mínimos a los planes con área menor a 50 hectáreas, y los de reposición a los planes con área de 10 hectáreas o menos.

Tabla No. 1: Planes generales, mínimos y de reposición aprobados en el municipio de El Castillo, período 1999-2005 (para 2005 el dato corresponde hasta mayo)

Municipio	Número de permisos aprobados por año						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
El Castillo	6	6	2	4	33	27	35

Fuente: Sistema de Registro y Control de Operaciones Forestales (Sircof). Departamento de Informática. Inafor Central, 2005.

A esto se suman los permisos que fueron aprobados en 2004 que aún están en vigencia (todo plan tiene vigencia de un año, pero sujeto a prolongación), y los grandes permisos -planes generales bajo planes operativos anuales (POA)- dados a Plywood, algunos de los cuales tienen vigencia de hasta nueve años. Entre sólo dos planes generales de esta empresa se suman 6,431 hectáreas bajo aprovechamiento entre cuatro comunidades de la zona de amortiguamiento, para un período comprendido de 2000 a 2011 (Inafor, 2005). La clasificación de los planes en mínimos, de reposición y generales se aplicó con la entrada en vigencia de la Ley Forestal, por lo que se puede observar que en años anteriores había pocos planes (correspondientes a los POA), lo cual no quiere decir que las áreas de explotación no hayan sido extensas.

El territorio es bastante amplio para que un solo delegado municipal pueda darle cobertura. Cabe mencionar que los delegados municipales del Inafor también son caracterizados por tener inestabilidad laboral, en el sentido de que hay mucha rotación de personal y frecuentes cambios tanto de los delegados municipales como de los departamentales.

4.4. El financiamiento de cada actor en la gestión ambiental

Dirección General de Áreas Protegidas

La Dirección General de Áreas Protegidas (DGAP) recibe unos US\$41,000 anuales²⁶ del tesoro nacional para pago de salarios de seis puestos en la oficina central. Esto es menos de la mitad de lo que recibe la Serbsen para toda la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua, como se verá más adelante. El salario del resto de su personal es cubierto con fondos de otros proyectos. Igualmente, el presupuesto para los gastos operativos de la oficina central proviene de dos proyectos, los cuales en su totalidad dan alrededor de US\$ 1,000 mensuales.

Delegación Departamental del Marena, en Río San Juan

Los fondos para gastos operativos y para el personal de la delegación departamental del Marena en San Carlos son reducidos. Para el pago de salarios reciben en total alrededor de US\$3,000 al mes (incluyendo los cargos pagados por proyectos y por el Tesoro Nacional), y para gastos operativos una cantidad aproximada a la anterior. En otras palabras, se destina casi un 50% para gastos operativos y un 50% para pago de planilla. Anualmente el presupuesto total de la delegación departamental es de unos US\$72,000.

Existe una gran debilidad institucional relacionada con el presupuesto del Tesoro Nacional destinado para pago de personal, ya que por lo general los funcionarios pagados con fondos externos reciben salarios más altos que los pagados con fondos del presupuesto nacional. Por ejemplo, los salarios de los funcionarios técnicos y de coordinación

²⁶ La tasa de cambio actual que se utiliza en los cálculos de este estudio es C\$17.10 por cada US\$1, según la cotización de noviembre de 2005.

de la sede municipal Serbsen-Sábalos-El Castillo, que son cubiertos con fondos del Pasma, son varias veces más altos que los salarios de los funcionarios pagados por el Tesoro Nacional. Hay incluso funcionarios cubiertos por el Tesoro Nacional que tienen un salario menor, aun teniendo el mismo rango o uno más alto que otro cuyo salario es cubierto por un proyecto. Por ejemplo, un puesto técnico cubierto con fondos externos gana un poco más del doble que otro puesto técnico (inspector) en la delegación pagado con fondos internos. Existen puestos en la delegación departamental que ganan hasta dos veces más que el mismo delegado -cuyo salario proviene del fondo interno-, mientras que el cargo más alto de la sede municipal Serbsen-Sábalos-El Castillo, recibe un salario casi tres veces mayor que el del delegado departamental. Estas disparidades salariales representan, sin lugar a dudas, un desincentivo para el personal pagado con los fondos del Tesoro Nacional, además de crear celos intrainstitucionales.

Secretaría Ejecutiva de la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua

Los datos aquí presentados están basados en el presupuesto anual 2005 de la Serbsen para toda la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua. El total de sus ingresos correspondió a más de US\$280,000, de los cuales un poco más de la mitad provinieron de los fondos externos (donantes) y el resto de los internos (fondos de contrapartida del Tesoro Nacional). Existen diversas ONG y proyectos que realizan inversiones en la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua, y los principales inversionistas son Danida, Amigos de la Tierra, Conservación Internacional, GTZ y Araucaria, sumando un total de más de US\$ 1.7 millones para inversión en la zona en 2005. De estas organizaciones²⁷ provinieron los fondos externos que recibió la Serbsen para ese año, cifra que corresponde únicamente al 9% del total del fondo de estos inversionistas.

²⁷ A excepción de Conservación Internacional.

Personal

Para el pago de planilla del personal de la sede central y de las cuatro sedes territoriales, la Serbsen recibe principalmente fondos de contrapartida del Tesoro Nacional (fondos internos), pero también los donantes asumen el salario de algunos funcionarios. Para 2005 se recibió del Tesoro Nacional alrededor de US\$123,000 y US\$80,000 de los donantes.

Con esta última cantidad se cubre el salario de 13 guardabosques (del total de 55 guardabosques que hay para toda la Reserva de Biosfera), cuatro cargos técnicos (un coordinador, un responsable técnico y dos técnicos) correspondientes a la sede municipal Serbsen-Sábalos en El Castillo, y dos puestos técnicos en la sede central de la Serbsen. El resto del personal es financiado con fondos del presupuesto de contrapartida nacional.

La sede municipal Serbsen-Sábalos-El Castillo es buen ejemplo para ilustrar las diferencias en los niveles de salario, dependiendo de la posición geográfica y procedencia del fondo de financiamiento. Considerando el nivel de salario mensual de los diferentes cargos para la sede municipal Serbsen-Sábalos, encontramos que se gasta más del doble para los cuatro técnicos -y una cifra similar para los dos cargos técnicos financiados en la sede central Serbsen también con fondos externos- en comparación con el gasto total salarial para los 11 guardabosques financiados con fondos de contrapartida nacional.

El salario de los guardabosques no ha subido en los últimos 6 años a pesar de la constante devaluación del córdoba. A esto hay que agregarle una ayuda alimenticia de C\$ 418.00/mes (casi US\$ 25.00) para cada uno. Hay algunos guardabosques que por antigüedad ganan un 10% más que el resto. El salario de estos funcionarios es bastante bajo en comparación al salario de los guardabosques de las áreas protegidas administradas por la DGAP (cuyo salario es cubierto por otros proyectos).

Gastos operativos

Los gastos operativos de la Serbsen para toda la Reserva de Biosfera son prácticamente cubiertos con fondos externos. Para 2005 el presupuesto fue de US\$ 83,000, o sea menos de la tercera parte de su presupuesto total. Los fondos para gastos operativos se utilizan sobre todo para la protección de las áreas protegidas RBIM, Refugio de Vida Silvestre Río San Juan (RVSRJ), Punta Gorda, Los Guatuzos y Solentiname. Los gastos operativos de la sede municipal Serbsen-Sábalos, El Castillo, son cubiertos principalmente por el PMS.

Instituto Nacional Forestal

Antes de la nueva Ley Forestal (mayo, 2004) la planilla de la delegación del Inafor era pagada con las recaudaciones provenientes del aprovechamiento forestal (permisos, impuestos, multas, subastas, etc.), por lo que existía un incentivo evidente para otorgar los permisos; además de que esta institución era la encargada de recaudar y distribuir los ingresos correspondientes percibidos. Con la puesta en vigencia de la Ley Forestal (aproximadamente en mayo de 2004) se estableció que la recaudación²⁸ de los montos relacionados con el aprovechamiento forestal sería realizada por la Tesorería General de la República, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), cuya oficina más cercana se encuentra en San Carlos. Además, se estableció que las transferencias correspondientes a los gobiernos municipales serían realizadas también por el MCHP.²⁹

²⁸ Las recaudaciones que el Estado recibe son referidas al pago por derecho de aprovechamiento, multas, derechos de vigencia y subastas por decomiso (Arto. 49 de la Ley Forestal, Ley 462).

²⁹ Sin embargo, para ese momento el Inafor aún no formaba parte del presupuesto nacional, y la ley lo inhabilitaba para percibir recursos económicos. Ante esta situación, el gobierno decidió que el Inafor continuara percibiendo los ingresos forestales (de mayo a diciembre de 2004) hasta que formaran parte del presupuesto de la República, lo cual se dio hasta en enero de 2005, con lo que el MCHP pasa a recaudar y distribuir todos los ingresos relacionados con el aprovechamiento forestal.

El Inafor recibe por transferencia del gobierno central unos US\$51,000. Si se suma el presupuesto que recibe el Inafor por transferencia del gobierno central más lo recaudado por el aprovechamiento forestal se tienen unos US\$125,000. El presupuesto equivale a casi dos tercios del monto recaudado por el aprovechamiento forestal, y por lo tanto sí reduce el incentivo de otorgar tantos permisos. Sin embargo, el presupuesto no es lo suficientemente elevado para contratar a un número significativo de técnicos y cubrir los gastos operativos.³⁰

De los ingresos que percibió el gobierno central para 2004 -sin incluir el porcentaje que le corresponde al gobierno local- a través del MHCP por el aprovechamiento forestal, el 99% provino de la suma correspondiente a los ingresos generados por el pago del permiso de aprovechamiento (cantidad y tipo de madera, marcaje e inspecciones³¹), y menos del 1% de los ingresos, de las actividades derivadas del control (multas y subastas). Contrastado con los frecuentes y abiertos comentarios sobre aprovechamiento y prácticas ilegales en el campo, estos datos indican que por el bajo nivel de control, el Estado pierde muchos recursos, además del beneficio de tener un sector forestal debidamente regulado.

El salario mensual de un técnico es de unos US\$260.00 al mes, y el presupuesto para los gastos operacionales de toda la delegación es de US\$4,400 al mes. Tienen un déficit generalizado, tanto en recursos humanos como materiales, por los fondos destinados del presupuesto nacional, a pesar de la gran importancia económica que podría tener este sector.

³⁰ Hay otros municipios en el departamento que tienen que compartir un solo técnico del Inafor.

³¹ El precio por inspección es de US\$35.00. Para poner los costos de los servicios del Inafor en perspectiva, se debe mencionar que el precio por árbol actualmente está alrededor de los C\$400-450, o unos US\$25.00 -de cada árbol se pueden obtener de 2 a 3 m³, o hasta 4 m³ de madera-. Un actor importante del sector maderero local estimó que gasta casi la misma cantidad de dinero en permisos e inspecciones del Inafor, así como en el pago de la madera a los dueños del bosque.

Alcaldía

La Alcaldía también recibe apoyo de donantes y ONG que tienen proyectos ambientales. Un ejemplo de este apoyo institucional es el recibido a través de PMS por Pasma-Danida, y por la cooperación austriaca, la cual apoya en cuanto al acondicionamiento de oficinas y suministro de motos para la UAM, con la que la cooperación austriaca ha estado trabajando en la implementación del proyecto de incentivos forestales “Proyecto forestal para la estabilización de la frontera agrícola y desarrollo del sector forestal en el municipio de El Castillo”.

Con el Fondo Ambiental Municipal, el cual es un componente del Segundo Proyecto de Desarrollo de Municipios Rurales, la alcaldía recibe fondos para cubrir el salario del coordinador de la UAM. Además, se tiene estipulado un fondo de US\$150,000 -para cada municipio- para que sean ejecutados en proyectos ambientales que las alcaldías presenten en cada uno de los municipios donde se tiene implementado este proyecto. Se utilizan (en algunos casos) también parte de estos fondos para el acondicionamiento de las oficinas, compra de equipos y mantenimiento de vehículos (motos), de la UAM, entre otros.

Antes de la Ley Forestal se solicitaba en la municipalidad una constancia de objeción o de autorización en la alcaldía, por la cual ésta cobraba una cantidad por metros cúbicos extraídos por cada permiso.³² Es muy probable que la alcaldía haya perdido cierto interés -al menos en el control del recurso forestal- cuando a finales de 2003 se dejó de pagar ahí el aval por el aprovechamiento forestal. Con la aplicación de la Ley Forestal, la alcaldía -donde se origina el aprovechamiento- debe recibir del MHCP un 35% de las recaudaciones por ese rubro.

Sin embargo, la alcaldía también ha tenido problemas en cuanto a no contar con un control y el conocimiento de las cantidades que deberían

³² Aunque se ha solicitado información sobre los niveles de ingresos por el aval municipal antes de 2003, tanto en la alcaldía como en el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (Inifom), no se ha obtenido datos.

de recibir del MHCP por la madera que es extraída del municipio, además de que los ingresos se les entregan con retraso y algunas veces incompletos. De acuerdo con el dato de la transferencia para 2004, correspondiente al ingreso percibido por la extracción de madera en los permisos de aprovechamiento forestal, la cantidad transferida a la alcaldía representa alrededor del 22% de ese ingreso, y no el 35% establecido por ley.³³

De acuerdo con las transferencias municipales de El Castillo provenientes de la transferencia del gobierno central -recursos del tesoro nacional, donaciones externas y del aprovechamiento forestal para los años 2004 y 2005, se tiene que alrededor del 78% de los ingresos provinieron de la transferencia del gobierno central -Tesoro Nacional-, el 16% de las donaciones externas³⁴ y el 6% del aprovechamiento forestal.

³³ Estos porcentajes fueron calculados con base al promedio de las transferencias municipales -del Tesoro Nacional/gobierno central, donaciones externas y aprovechamiento forestal- para los años 2004 y 2005. Respecto del ingreso que percibió la alcaldía por el aprovechamiento forestal, se tienen datos diferentes en las fuentes suministradas por el Inafor y el MHCP. Para estos cálculos se utilizó el dato de la transferencia municipal por aprovechamiento forestal suministrado por el MHCP, y el dato del ingreso por el permiso forestal suministrado por el Inafor.

³⁴ Además de los datos de donación, hay otras fuentes de donación que no son manejadas a través del MHCP, sino que son percibidas directamente por la alcaldía, ya que ello depende del acuerdo al que llegue el donante con el municipio. Pero no se logró obtener datos de estas fuentes en la alcaldía de El Castillo.

5

Temas que producen dilemas para los “funcionarios punta de lanza”

Este acápite presenta el análisis de los dilemas que enfrentan los “funcionarios punta de lanza” en su trabajo en la gestión ambiental. Los resultados generalmente surgen de la discrepancia entre su papel formal, y las condiciones reales de trabajo en el territorio, ya sea por el contexto institucional o por las características físicas particulares de la zona rural. Muchas veces esta diferencia resulta en el hecho de que los “funcionarios punta de lanza” no son simplemente sólo ejecutores de la ley, sino que también adaptan su comportamiento, y, por lo tanto, la ejecución práctica de la ley. El análisis está estructurado alrededor de cuatro temas generales que producen dilemas: el acceso a la reserva; cómo actúan los funcionarios frente a los infractores; el manejo de los recursos naturales en la zona de amortiguamiento, y actores que sobrepasan el nivel del “funcionario punta de lanza”.

5.1. El acceso a la reserva

Los dilemas relacionados con el acceso a la RBIM tienen bases muy variadas, que van desde la creación de ésta como área protegida de máxima categoría -lo que representa un freno para su uso por parte de la población local-, y los conflictos relacionados con la permanencia de las comunidades que quedaron dentro de la RBIM después de su última delimitación, hasta las difíciles condiciones de trabajo a las que se ven expuestos los funcionarios de campo en el territorio. Todos, aspectos muy relevantes que han definido en gran medida las circunstancias en las que se han ido entretejiendo las relaciones entre los diferentes actores -locales y externos- en el municipio.

En un contexto donde hay asentamientos dentro de la RBIM, los funcionarios del Marena -sean guardabosques o técnicos- tienen poco peso moral para realizar las llamadas de atención que, según su cargo

formal, deben hacer a los pobladores de la zona de amortiguamiento, que entran a cazar o a pescar dentro de la RBIM, o que deforestan cerca de los cauces o ríos de esa misma área. La falta de coherencia entre estas políticas, que supuestamente se deben implementar, hace que el guardabosque procure crear su propia lógica, para no hacerse la vida más difícil. En otras ocasiones algunos guardabosques logran sacar provecho para beneficiarse en lo personal doblando las normas. En este sentido, se puede decir que son mediadores entre el gestor central de gestión ambiental y la población local -como lo propone Rap, 2004-, y no sólo implementadores de normas formales, entreviéndose que los guardabosques tienen que adaptar la implementación de estas normas a la realidad local para poder hacer menos dura o más llevadera su estadia en su puesto de control.

Una gran parte de los guardabosques ya tienen varios años de trabajar en la zona, y muchos son de ahí mismo, por lo que a estas alturas conocen bien el área de todos los puestos de control y a las familias que viven más cercanas a éstos -a pesar de la rotación que hacen entre los puestos-, por lo que existen lazos de amistad entre funcionarios y pobladores. Por otro lado, estas relaciones sociales también están referidas al alto grado de aislamiento que tienen los guardabosques durante su permanencia en los puestos. Además, la limitada ayuda alimenticia que reciben y la poca variación que tienen en la comida, incentiva también relaciones motivadas por la posibilidad de tener una mejor alimentación (huevos, cuajada, malanga, frijoles, pescado o carne de cacería). Sin embargo, con la aceptación de regalos de comida, se inicia el tejido de una red de intercambio de favores entre guardabosques y la población local, que viene a anular la autoridad del primero para que posteriormente pueda reportar infracciones realizadas por la gente que le da de comer, por lo que en este contexto el desarrollo de relaciones sociales con la población, sí limita la implementación formal de las funciones del guardabosque.

Debido a las condiciones climatológicas y del bosque, así como a la falta de infraestructura a la que se enfrentan, los guardabosques y el

Ejército sólo logran dar cobertura a una pequeña área alrededor de cada puesto de control. Tomando en cuenta que el carril de la Reserva Biológica Indio Maíz en el municipio de El Castillo mide 32 km -sumados a 10 km del río Bartola-, sobre el cual hay cuatro puestos de control ubicados a una distancia aproximada de entre 8 a 14 km entre cada uno, se puede calcular que a cada equipo de guardabosques le toca resguardar 8 kilómetros de carril diario -ver mapa 1 para la ubicación de los puestos de control sobre el carril de RBIM-. Sin embargo, debido a las difíciles condiciones ya expresadas, sólo logran dar cobertura a una distancia de entre 2 a 3 kilómetros de su puesto de control, para poder regresar al puesto el mismo día.

Además, debido a que se ha establecido que los puestos de control nunca deben estar solos, sólo puede ir un guardabosque a realizar las inspecciones, acompañado de un soldado. Es evidente, entonces, que hay una gran cantidad de "puntos ciegos" sobre el carril que representan entradas a la RBIM, sobre las cuales es imposible lograr ejercer algún tipo de control y vigilancia con el actual número de guardabosques y puestos de control.

Además de las relaciones de los guardabosques con la población local por las condiciones explicadas antes, hay también algunas situaciones que involucran a funcionarios superiores a los guardabosques, que llegan a tener una influencia significativa sobre el papel normativo que pueden ejercer éstos frente a la población local. Un primer caso se refiere al doble estándar que han reflejado algunos funcionarios de distintos niveles del Marena.

En repetidas ocasiones, varios de los pobladores de la zona de amortiguamiento entrevistados hicieron referencia a experiencias locales en las que se ejemplifica este doble estándar de funcionarios que, en el pasado, trabajaron con el Marena y con otras instituciones en El Castillo. Por ejemplo, se habla de funcionarios que tenían como mascotas especies protegidas, o que traficaron especies animales, entre otras, lo cual se prohíbe a la población de la zona de amortiguamiento. Estas

situaciones, además de ser un mal ejemplo para los guardabosques, tienen también una influencia negativa sobre la percepción de la gestión ambiental en la población local, lo que les quita autoridad.

Los funcionarios a veces enfrenten situaciones donde algún actor con buenos “conectes”, puede cuestionar seriamente la decisión del funcionario del nivel local. Los traslapes entre la DGAP y la Serbsen, por su estructura “paralela” en relación con la delegación departamental, y la falta de una clara definición de quién tiene la última palabra, permite cierto espacio para “jugadas” de intereses personales, o diferentes interpretaciones de la situación. Eso permite al actor local (con mayores influencias) “escoger” al representante cuya interpretación o interés en cada caso particular más le conviene.³⁶

5.2. Cómo actúan los funcionarios frente a los infractores

Entender la perspectiva desde la cual la población local observa la gestión ambiental llevada a cabo por las instituciones del gobierno, también es sumamente importante para poder comprender los dilemas a los cuales se enfrentan los funcionarios que trabajan directamente con esta población, sobre la cual recaen las normas y regulaciones ambientales. La percepción del campesino está empapada, sobre todo, por dos fuertes impresiones: la gestión ambiental no toma en cuenta sus necesidades e intereses, y existe una aplicación diferenciada de la ley para ciertos actores. Todas las regulaciones que les son impuestas son más bien vistas como un impedimento para desarrollar sus actividades.³⁷ No se sienten involucrados en la gestión ambiental porque lo que han conocido de ésta es únicamente el control -aunque no

³⁶ Este fenómeno es llamado “forum shopping” por algunos autores sobre pluralidad legal, ej. Benda-Beckmann (1991) y Lund (2002).

³⁷ Las prácticas de aprovechamiento de los recursos naturales están referidas principalmente a cambio de uso del suelo y quemas, caza, pesca ilegal, tráfico de animales silvestres, y extracción de madera.

siempre estricto- con sus normas y leyes que muy pocos conocen, y vagamente, que en vez de obtener beneficios, obtienen muchas molestias.

Los dilemas concernientes a la actitud de los funcionarios frente a un infractor están íntimamente ligados a los dilemas relacionados con las condiciones de trabajo de los funcionarios -alimentación, aislamiento y seguridad personal- y a la comprensión que manifiestan los funcionarios de niveles superiores que los guardabosques, hacia las difíciles condiciones de pobreza de la población. Se relacionan también con la falta de seguimiento de los casos administrativos y de retroalimentación hacia los niveles más bajos. Finalmente, también están relacionados con la percepción que tiene la gente local sobre la falta de imparcialidad en la gestión ambiental.

Los técnicos y guardabosques del Marena enfrentan muchas situaciones delicadas y hasta peligrosas, porque muchos pobladores no están de acuerdo con que se les llame la atención o con que se le decomisen productos -madera, animales silvestres, peces, etc.- e instrumentos de caza y pesca, durante los patrullajes o inspecciones que hacen los funcionarios. Incluso han recibido amenazas de muerte. La quema de las casas técnicas del Proyecto de Manejo Sostenible -que la población relaciona muy de cerca con el Marena-, y casos anteriores de “mache-tazos” a guardabosques que han puesto una denuncia a un infractor, son algunas razones que les hace temer quedar mal con la población local. Los guardabosques y los técnicos del Marena no tienen armas de fuego, y por lo tanto normalmente están acompañados por personal del Ejército. Sin embargo, muchos de los “funcionarios punta de lanza” entrevistados expresaron que no se sentían suficientemente respaldados, porque en la práctica los funcionarios de seguridad -Policía y Ejército- no siempre intervienen, aun si un infractor amenaza al funcionario.³⁸ A veces ni su misma institución (el Marena) se pro-

³⁸ El tema de la seguridad personal y el de portar armas fue uno de los que más sobresalió muy marcadamente durante los talleres de retroalimentación.

nuncia en favor de exigir que la Policía dé un seguimiento formal a los casos de amenazas.

La falta de incentivos en el trabajo de los guardabosques tiene una relación muy directa a la hora de actuar frente a un infractor. Los guardabosques no tienen otro incentivo para cumplir con los cargos formales de su puesto al pie de la letra, tal como lo dice la ley, más que quedar bien ante sus superiores y tener una alta ética laboral. Cuando el cumplimiento con sus cargos formales tiene un costo personal, el hecho de quedar bien solamente con el jefe no es un incentivo suficientemente fuerte, ya que les traería enemistades en la zona y es posible que hasta amenazas y más peligro. La baja remuneración también tiene la consecuencia de que, en cierto sentido, los guardabosques valoran el grado de sufrimiento y riesgo que ellos están dispuestos a tomar. Como nos expresó un productor de la zona: *"La gente dice: Aquel guardabosque es buena onda, cuando no hace su trabajo, cuando les deja hacer zanganadas... y si cumple su trabajo, dicen que les cae mal..."*. La cita capta muy bien este dilema de los guardabosques.

Por otro lado, los guardabosques y técnicos comprenden la difícil situación económica de la gente, lo que complica ejercer la ley tan estrictamente como deberían según las normas y reglas. Sin embargo, cuando funcionarios de la delegación departamental del Marena -por la misma comprensión- dejan ir a infractores sin que se les haya decomisado las herramientas e instrumentos de pesca, caza y tala, corren el riesgo de anular la autoridad de los guardabosques o técnicos que retuvieron al infractor y lo notificaron a la delegación.

"Por ejemplo [después de la retención de sus herramientas] el pescador viene a plantear que es su única fuente de trabajo, tiene que dar de comer a sus hijos, etcétera. Aquí viene muy sanamente, pasivo. Pero en el momento de la infracción, tal vez actuó violentamente [contra el guardabosque o técnico o inspector]. A veces se presenta aquí con toda la familia... en llanto... "Vamos a considerar". Nos olvidamos de la aplicación real del reglamento... Nos enfocamos en la sensibilización. Damos chance de no aplicar rígidamente la ley" (Funcionario del Marena, febrero de 2005).

Otra ilustración de la mano suave que se llega a aplicar frente a los infractores se puede reflejar a través del análisis de los casos administrativos que se llevan en la delegación departamental del Marena en San Carlos, que se presenta abajo. La caja de texto 1 recoge datos totales de los casos administrativos comprendidos de enero 2003 hasta septiembre de 2005.

Caja de Texto 1

Resumen de casos administrativos entre enero de 2003 y septiembre de 2005

Entre enero de 2003 y septiembre de 2005 se levantó un total de 160 casos administrativos, según los archivos de la delegación departamental del Marena -ver tabla 2-.

La gran mayoría de casos se refieren a las áreas protegidas, principalmente en Los Guatuzos, Refugio de Vida Silvestre San Juan de Nicaragua, Monumento El Castillo y Solentiname. Una razón de esto es el hecho de que en esa zona hay mayor presencia de los funcionarios del Marena, sobre todo guardabosques, y el hecho de que esas zonas son bastantes pobladas.

Tabla No. 2: Casos administrativos levantados por infracciones ambientales en AP y No AP para los años 2003, 2004 y 2005 en el departamento de Río San Juan

Ubicación	Casos Administrativos Levantados			
	2003	2004	2005	Total
En AP	6	43	60	109
No en AP	6	8	37	51
Totales	12	51	97	160

Fuente: Elaboración propia con base en el documento "Resumen de los casos administrativos que se llevan en la delegación Marena, Río San Juan. 2003 a 2005". Serbsen, Marena, 2005.

De acuerdo con la información de los casos administrativos levantados para estos tres años, se registra al menos un caso de infracción ambiental en la RBIM -los casos dentro de la RBIM están relacionados más que

todo con los desalojos en Samaria, y poco con infracciones ambientales. Por otro lado, de acuerdo con entrevista, se tiene conocimiento de que los casos de infracción levantados en la zona de amortiguamiento de la RBIM fueron muy pocos en ese periodo -unos 2 a 3 casos-.

Más de la mitad de los casos están relacionados con la pesca ilegal, sobre todo por el uso de trasmallos. Casi una quinta parte de los casos levantados están relacionados con la tala, corte y extracción ilegal de madera. La caza ilegal y la extracción y tráfico ilegal de fauna y piel se suman a casi uno en cada siete casos levantados.

Tabla No. 3: Cantidad de casos administrativos de la delegación departamental del Marena, San Carlos, clasificados por tipo de infracción para el período 2003-septiembre, 2005

Tipos de Infracción	Cantidad de Infracciones			
	2003	2004	2005	Total
Pesca ilegal	4	26	56	86
Corte, tala o extracción ilegal de madera	4	10	17	31
Transporte, extracción ilegal de fauna/carne/piel	1	4	10	15
Caza ilegal	1	2	8	11
Contaminación ambiental/Daño ambiental	1	6	-	7
Construcción en AP/ Construcción no autorizada	1	-	2	3
Violación a NTON/Plan Ambiental/Ley Ambiental	-	-	3	3
Actividades ilegales /Violación en AP	-	2	-	2
Quema ilegal/ Despale cambio de uso de suelo	-	1	1	2
Total	12	51	97	160

Fuente: Elaboración propia con base en el documento "Resumen de los casos administrativos que se llevan en la delegación del Marena, Río San Juan, 2003 a 2005". Serbsen, Marena, 2005.

El incremento en el número de casos levantados durante el tiempo posiblemente se debe a que ha habido un aumento en la fuerza de vigilancia y control sobre todo en las áreas protegidas del departamento, lo que ha permitido al personal del Marena encontrar a un mayor número de infractores.

Analizando los datos de los casos de infracciones ambientales que se registraron como casos administrativos, y comparando las entrevistas con la poca cantidad de casos administrativos levantados en la Reserva Biológica Indio Maíz, también parecen indicar que el llamado de atención sin levantar actas se ha convertido en una opción generalizada que se refleja como un ajuste informal a las normas. Sin embargo, requiere de un estudio más detallado para determinar esto con certeza.

Para analizar si la gestión ambiental es parcial como se dice localmente, una pregunta importante es si se levantan casos administrativos con igual facilidad o frecuencia a los diferentes actores que cometen infracciones. Como mencionamos arriba, los datos cualitativos -entrevistas con actores muy diversos- indican que muchas de las infracciones observadas no son reportadas. Según las entrevistas con los funcionarios, muchas veces optan por esta opción para no causar demasiado rechazo en la población local. Además, se percibe que en menor medida se levantan actas sobre gente conocida, ya sea a un campesino conocido (amigo) del guardabosque, o a alguien con influencia en la zona -por ejemplo un funcionario con un cargo político, o de un proyecto importante-.

Otra pregunta fundamental para analizar si existe parcialidad en la gestión ambiental es si el proceso administrativo contempla los mismos procedimientos para todos los casos sin diferenciar si algún actor es más importante o más pudiente económicamente que otro. Para determinar si la aplicación de la ley es pareja, se analizó una muestra de doce casos administrativos, seleccionados entre todos los levantados a partir de 2001, con base en una revisión rápida para la selección de los casos según criterios de máxima variación.

Los casos administrativos caracterizados en la tabla 4, fueron seleccionados, así que incluyen casos de diferente naturaleza: pesca ilegal, caza furtiva, corte ilegal de madera y extracción de productos -animales y vegetales-. Aunque se buscó seleccionar casos con infractores de diferente situación económica, la gran mayoría se levantan a gente

local de la zona rural, o, en otras palabras, a gente pobre.³⁹ Además, se quiso seleccionar casos que se hubieran levantado tanto por denuncias de la población como por los funcionarios del Marena, pero la gran mayoría son denunciados a través del mismo personal que realiza los patrullajes rutinarios o inspecciones de oficio, y muy pocos por denuncias de ciudadanos locales. La tabla a continuación es una síntesis para mostrar de manera cualitativa los tipos de casos de infracciones que ocurren en la zona y las sanciones que se dan.

³⁹ Se quiso usar también como criterio de selección el estrato social, pero fue difícil hacer una distinción específica del estrato social de los infractores a partir de la información contenida en los archivos de los casos administrativos.

Tabla No. 4: Síntesis de casos administrativos seleccionados (entre 2001 y 2004)

Nacionalidad		Breve descripción del caso	Resolución
Pesca	Tico (1)	Se le encontró con instrumentos para pesca de róbalo en AP. No se encontró producto.	No se decomisan medios ni equipos retenidos.
	Nicas (2)	Se les encontró con arpones para pesca de sábalo en el bote. Sólo a uno de los infractores se le retuvo el bote porque era la tercera vez que se le encontraba haciendo esto (Ruta hacia La Juana, sobre el RSJ).	Se le decomisan los instrumentos. No se decomisa el bote retenido.
	Ticos (3)	Se les encontró pescando chacalines con veneno en AP. Se encontró producto.	La resolución dice que se decomisará los medios y equipos, pero el archivo no esclarece si se le retuvieron en un inicio.
	Tico (1)	Se le encuentra con 5 kilos de camarón en veda indefinida y un arma de fuego en AP.	Decomiso de arma y multa de C\$1,000.
	Desconocido	Se encontraron sobre el río 50 metros de trasmallo en AP. Se retiene el trasmallo, pero no se encuentra al infractor.	Se abre proceso administrativo. Se establece hacer averiguaciones para encontrar al infractor.
Caza	Nica (1)	Se le encontró con arma de fuego y dos perros en AP. No se encontró producto.	Se decomisa arma.
	Nica (1)	Se le encontró con arma de fuego en AP. No se encontró producto.	Se decomisa arma.
	Nica (1)	Se le encontró con dos armas de fuego en AP. No se encontró producto.	Se decomisan armas.

Continuación de la Tabla No. 4

Nacionalidad		Breve descripción del caso	Resolución
Extracción/corte de producto maderable y/o maderable	Nica (1)	Se le encontró cortando árbol con motosierra de especie protegida y en AP, sin portar el permiso. Hay un escrito de comparecencia firmado por el vicealcalde de San Juan de Nicaragua, en el que se expone que tenía permiso de la Alcaldía y el Marena.	No se le decomisa la motosierra. Debe sembrar 15 árboles.
	Hotel	Se encontraron 37 trozas de cedro macho en el hotel, motoaserradas desde hace tres años.	Se demostró legalidad de la extracción con documentación.
	Nica (1)	Aserrando árbol con motosierra en Samaria (dentro de la RBIM).	Decomiso de la motosierra.
	Nica (1)	Se le encontró con 53 libras de bejuco de la mujer con permiso vencido. Comunidad ZA.	Decomiso del producto.

Fuente: elaboración propia con base en los archivos de los casos administrativos seleccionados para este análisis. Marena, Río San Juan, 2005.

De la revisión de los archivos y de los casos seleccionados se puede apreciar que se dan las resoluciones más estrictas en los casos de caza ilegal, donde en todos los casos reportados se ha decomisado el arma. En la pesca ilegal se aplica una mano algo más suave, ya que muchas veces no se decomisa el bote, solamente los instrumentos, o a veces ni eso. Igual en los casos de extracción de productos, donde hay casos de infracciones en las cuales no se haya decomisado el motosierra.

Se puede concluir que los casos administrativos levantados generalmente son tratados con una mano relativamente suave o con mucha flexibilidad en la aplicación de sanciones en comparación con las normas establecidas en el Reglamento de Áreas Protegidas.⁴⁰ En

⁴⁰En el Reglamento de Áreas Protegidas se han establecido sanciones para la calificación de infracciones en leves, graves y muy graves definidas en el mismo reglamento en sus artículos comprendidos entre el 86 y el 88. Algunas de las faltas para cada uno de estos tipos de

parte, esto corresponde a la comprensión por parte de los técnicos y otros funcionarios que se concientizan de la situación económica del infractor, quien busca complementar la alimentación o simplemente garantizarla. Pero también al temor de los funcionarios de crear mayor rechazo de la población al Marena, y dificultarse más el trabajo. También es notable la influencia de personas poderosas, como por ejemplo alcaldes o empresarios grandes, para obtener resoluciones más suaves.

La falta de retroalimentación de información respecto de los casos administrativos o denuncias que se remiten a la delegación departamental es otro elemento que desincentiva el trabajo. Muchas veces los técnicos y guardabosques no son informados sobre el seguimiento que se da o no se da a un caso, algo que es incómodo para ellos cuando vuelven a encontrarse con el infractor. Otro gran problema es la falta de seguimiento a los casos administrativos que se inician. Por ejemplo, los técnicos del Marena emplean mucho tiempo en elaborar los documentos que se requieren para realizar la notificación y denuncia para un infractor. Sin embargo, una vez que la notificación llega a las manos del infractor, éste, simplemente, se puede deshacer de ella, y no siempre se le da seguimiento al caso por parte del Marena departamental o de la Procuraduría del Medio Ambiente, lo cual también desincentiva el desempeño del trabajo del técnico.

Además, la falta de retroalimentación sobre el seguimiento y resultados de todos los casos hasta todos los niveles inferiores no permite que haya un control desde abajo sobre las razones y criterios de la toma de decisiones, y si hay un trato igual o diferenciado en diversos casos y a distintos tipos de infractores.

calificación son: a) faltas leves: infringir planes de manejo de áreas protegidas sin producir daños comprobables al medio ambiente y a los recursos naturales, y extraer sin autorización productos y/o subproductos con fines de subsistencia del área protegida; b) faltas graves: extraer con fines comerciales productos y/o subproductos del área protegida, cazar y pescar sin autorización, usar armas de fuego dentro del área protegida sin autorización, y reincidir en infracciones leves; por último, se consideran algunas faltas como infracciones muy graves; violar los planes de manejo de las áreas protegidas produciendo o pudiendo producir daños comprobables y considerables al medio

Debe señalarse que en los dilemas relacionados con el ambiente económico legal, hay desigual acceso al aprovechamiento legal de los recursos naturales en la zona de amortiguamiento, sobre todo debido a la pobreza generalizada en la zona, y a las altas tasas de analfabetismo. Además, cuando se trata de actores con gran potencia económica -actores externos, como por ejemplo empresas madereras- se observa que los intereses económicos e influencias políticas han logrado pasar por encima de la ley.

5.3 El manejo de los recursos naturales en la zona de amortiguamiento

La caza y la pesca no son actividades prohibidas en la zona de amortiguamiento, pero sí es prohibido irrespetar las épocas de veda, la caza de algunas especies y la pesca con instrumentos no permitidos. La caza y la pesca ilegal la practican muchas familias de la zona de amortiguamiento para el autoconsumo. Hay otros cazadores que venden la carne de animales en Costa Rica.

La extracción de madera es aún muy practicada por madereros locales en algunas comunidades de la zona de amortiguamiento. Se trata de pequeños madereros que continúan sacando madera de los bosques que hay en las fincas de esa comunidad, para venderla -con una primera transformación- en las comunidades vecinas. Estos pequeños madereros y sierristas, sin embargo, también pueden vender la madera a intermediarios que llegan al lugar. Una gran proporción de este grupo de madereros extrae ese producto ilegalmente, esquivando los procedimientos para obtener los permisos, ante la escasa supervisión y vigilancia del Inafor, por lo que no se sienten amenazados para trabajar bajo estas circunstancias.⁴¹

Nuevamente la existencia de comunidades en la RBIM coloca a todos los funcionarios del Marena -sean guardabosques o técnicos- en una

⁴¹ Por otro lado, la poca accesibilidad limita esta actividad: es decir, si no hay acceso, vía, camino o río, se hace mucho más difícil y costoso extraer la madera.

situación muy difícil, cuando de acuerdo con su cargo formal tienen que llamar la atención de los pobladores que deforestan cerca de los cauces o ríos de la zona de amortiguamiento, o que no respeten la caza de las especies en veda, en un contexto donde actualmente los pobladores de las comunidades dentro de la RBIM aprovechan los recursos naturales, y donde según varios productores, la destrucción del bosque cerca de las comunidades dentro de la reserva es tanta como en las áreas de amortiguamiento. Pero es muy difícil que el campesino le dé importancia a estas políticas ambientales cuando no obtiene de ellas ningún beneficio económico.⁴²

El hecho de que las empresas madereras extraigan este rubro en grandes cantidades, es resentido por la población en la zona de amortiguamiento. ¿Con qué peso moral puede el guardabosque del Marena reclamar a un productor que tumba un árbol en la ribera de un río, si al mismo tiempo es un "secreto público" que salen grandes cantidades de metros cúbicos de madera ilegal de la zona cada año? Al parecer de la población local, hay actividades que no deberían estar sujetas a control por parte de las autoridades, tales como el corte de árboles para uso doméstico, quemar para sembrar o asentar ganado, así como pescar y cazar para el autoconsumo.

Existe una percepción en la población local de la zona de amortiguamiento de relacionar a los técnicos del PMS con el rol de control que tiene el Marena, considerando a la vez de manera errónea, que es éste (y no el Inafor) el que tiene el rol de controlar el aprovechamiento forestal en la zona de amortiguamiento, y que, por lo tanto, existe la

⁴² Dentro de este contexto, los campesinos se han visto influenciados por las noticias que escuchan desde Costa Rica sobre el pago de los servicios ambientales, fundamentando que ellos estarían dispuestos a cuidar el bosque si les ofrecieran dinero por ello. Llama la atención que una gran cantidad de los campesinos entrevistados maneja que en Costa Rica a los dueños de bosque se les está pagando para que no lo boten, y que eso mismo es lo que deberían hacer las autoridades en Nicaragua. Esto lo menciona Larson y Barahona ya desde 1999. Recientemente (2005) fue iniciado el primer proyecto de incentivos forestales (bosque) en la zona.

tendencia en la población de quejarse de que el PMS les prohíbe cortar madera.⁴³ Además, esta confusión de la gente en cuanto a conocer los roles del Marena y del Inafor, recae en reclamos por parte de la población a los “funcionarios punta de lanza” del Marena, por la falta de control ~por parte del Inafor~ del aprovechamiento de la madera que realizan las empresas y madereros en la zona de amortiguamiento.

En la zona de amortiguamiento, el Inafor como ente regulador de los recursos forestales ha extendido permisos de explotación forestal ~de grandes volúmenes de madera~ en mayor proporción a las empresas más fuertes, y no a los madereros pequeños, por los costos y recursos de extracción que implica cortar y comercializar esas grandes cantidades de madera. A la vez, hay confusión entre los pobladores de la zona de amortiguamiento sobre precios y procedimientos para obtener permisos.

“No pedimos permiso... es que sale demasiado caro pagar hasta C\$300... que sé yo, por unos pocos árboles... y además queda largo, y no sabemos si hay que ir a El Castillo, Sábalo o San Carlos... pagar hospedaje... mejor por eso la gente no pide los permisos...” (Entrevista a productora de La Juana, marzo, 2005).⁴⁴

Un efecto de la situación de poco personal y poco presupuesto operativo del Inafor es que no se logra un control real en el territorio, y que en la realidad no se cumplen los planes de manejo de los permisos que se extienden. Los madereros locales de la zona de amortiguamiento, que son prácticamente todos los que compran y venden madera para comercializarla en el mercado local, fuera del municipio e incluso Costa Rica, también se valen de prácticas ilegales, sacando provecho de la falta de control y de las prácticas corruptas de los funcionarios que se han presentado en diferentes periodos.

⁴³ Aunque esta percepción puede tener fondo en políticas anteriores en fases pasadas del PMS, sigue presente en parte de la población rural, y aun entre algunos productores promotores del PMS.

⁴⁴ En la realidad, los permisos para aprovechamiento forestal son aún más caros.

La Plywood ha logrado trabajar en la zona de amortiguamiento con mucha libertad en cuanto al cumplimiento de los planes de aprovechamiento. Según la percepción generalizada en el municipio, esa empresa cuenta con una fuerza política considerable dentro del gobierno central, lo cual le ha permitido extraer el recurso forestal sin seguir cabalmente los planes de manejo (vea también Robertson, 2001).⁴⁵

Los intereses económicos detrás de los grandes volúmenes de extracción de la madera por parte de la Plywood son un fuerte motivo para que el gobierno conceda los derechos de explotación, aunque no cumplen con todos los requerimientos de los planes de manejo en el terreno. Si bien este motivo es una especulación, es bastante fuerte, ya que hasta hoy las autoridades centrales y locales no han ejercido presión -ni dado más apoyo técnico y financiero- a las entidades reguladoras para que ejecuten eficientemente las medidas de control a pesar de la importancia económica de este rubro.

Hasta hace poco, el técnico del Inafor no contaba con medios de transporte propios, y tenía que pedir "raid" a las empresas forestales o madereros que son sus clientes. Esto coloca al técnico en cierto dilema: depende -en términos de transporte- de los mismos sujetos a quienes debe supervisar y controlar. Al recibir favores, moralmente se le hace más difícil exigirles que cumplan sus planes de manejo al pie de la letra como debería ser, muy semejante a lo que ocurre entre los guardabosques y la población local. Además, el hecho de que la extracción ilegal de la madera en diversos sectores del país está a la luz pública sin que ninguna entidad del Estado tome acción, desincentiva al "técnico punta de lanza" para monitorear el trabajo de los regentes y los planes de manejo.

Una de las luchas de la UAM/Alcaldía con las empresas madereras gira alrededor de la destrucción de los caminos ocasionada por el paso

⁴⁵ Se intentó entrevistar a funcionarios de la Plywood durante una de las visitas de campo, pero éstos no quisieron dar la entrevista.

de los camiones cargados de madera. A pesar de haber negociado con las empresas y haber logrado llegar a acuerdos, éstas no cumplen con la reparación de los tramos dañados. El funcionario de la UAM dice no tener las herramientas para hacer cumplir a las empresas y a los madereros individuales.⁴⁶

El gobierno local enfrenta también dilemas por encontrarse fundamentalmente en medio de los intereses de mayor peso en la zona: por un lado están los intereses relacionados con las actividades de producción y extracción -sobre todo enfocando en el presente aprovechamiento de los bosques-. Estos intereses son apoyados fuertemente por la mayor parte de la población. Muchos de estos pobladores viven, sobre todo, de la agricultura, pero muchos tienen a la vez ingresos adicionales de la venta de árboles y madera, lo que también está relacionado de forma directa con el cambio de uso del suelo para luego sembrar esa área. Por otro lado, están los intereses de conservación, apoyados en gran manera por entidades externas -por ejemplo donantes internacionales, ONG-, y enfocados en la sostenibilidad presente y futura de los recursos naturales. Un elemento en este dilema es que la institución del gobierno local tiene relativamente poco poder económico en comparación con los demás actores (externos).

A nivel interinstitucional hay dificultades en el territorio en cuanto a la coordinación para controlar las prácticas de la población local en referencia al uso de los recursos naturales. El equipo técnico del Marena expresa que su trabajo se dificulta debido a la falta de coordinación que hay entre las instituciones del Estado en el territorio, sobre todo, entre el Inafor, el Magfor y el Marena.

⁴⁶ La UAM afirma que ameritan tener al menos cuatro técnicos para poder dar cobertura a todas las inspecciones que deben realizarse. Prácticamente es nula la influencia de la UAM en el campo. Dependen por completo de informaciones y denuncias de la población en las comunidades (por ejemplo, de madereros que andan ilegales, o bien de empresas madereras que destruyen los caminos).

Las quemas agrícolas, por ejemplo, tienen un débil control. Se permiten a través de autorizaciones que son extendidas por la Alcaldía en coordinación con el Magfor, donde sólo se admite a cada familia quemar cinco manzanas al año. Ninguna de las dos instituciones cuenta con personal para realizar las inspecciones de cumplimiento, por lo que algunos pobladores han llegado a quemar más de lo permitido. En la práctica, tampoco se controla si se da cambio de uso de suelo o no.

El Marena ha señalado que si bien el Magfor formalmente ha estado a cargo del control de las quemas, su presencia en el territorio es mínima, así como lo ha sido el trabajo de divulgación e información sobre el alcance de los permisos, pues agregan que hay gente que tumba los árboles en las parcelas y las quema, cuando los permisos son sólo para quemar áreas que no tienen bosques. El promedio de manzanas permitidas para quema es de cinco por productor, pero funcionarios del Marena han encontrado que en el campo se llegaban a quemar y tumar hasta 15 manzanas.

A la vez, el Marena ha expresado que se han presentado casos en los que el Inafor ha estado en proceso de dar permisos para extracción de madera en sitios Ramsar, áreas protegidas, y que en todo caso le compete al Marena extender -o negar- los permisos de aprovechamiento forestal en estas zonas. La prohibición por el Marena de algo permitido por el Inafor crea rechazo por parte de los pobladores ante los funcionarios de esa institución.

Referente a las coordinaciones entre el Marena y la alcaldía también se identifican algunos problemas relacionados con el corte de árboles en las riberas de los ríos. En alguna ocasión la alcaldía, sin permiso del Marena, mandó a cortar árboles en la ribera de un río para construir un puente, bajo la forma de obra social. El Marena reclama que la alcaldía se siente en su derecho de utilizar un recurso de esta manera, sobrepasando su autoridad.

Los traslapes de competencias entre las instituciones son también un fiel reflejo de que en la práctica es muy poca la coordinación interinstitucional para el control efectivo del uso y manejo de los recursos naturales. El ejemplo más ilustrativo de los traslapes de competencia entre el Inafor y el gobierno local se dio recientemente en un municipio vecino a El Castillo. El gobierno municipal de San Carlos aprobó una ordenanza en la que se declara una moratoria forestal, amparada en la Ley de Municipios (Ley 40). En este contexto, los técnicos del Inafor -por un corto período- intentaron cumplir esta nueva ordenanza no aprobando nuevos planes de aprovechamiento.

Sin embargo, debido a las quejas que se interpusieron en el Inafor central por madereros y empresas forestales del municipio, se ordenó a los técnicos que continuaran aprobando planes hasta que la institución les comunicara por escrito que dejaran de hacerlo. Hasta la fecha se continúan aprobando planes de aprovechamiento en el municipio a pesar de la ordenanza municipal.

Esta situación coloca al técnico en un dilema: con dos normas contradictorias hay demandas de parte de sus superiores, por un lado, y, por el otro, del gobierno local, y simplemente no pueden los técnicos quedar bien con ambas partes. Ninguna de ellas toma acciones para resolver la contradicción. Ni la Alcaldía de San Carlos ejerce presión sobre el Inafor, ni éste toma en serio las disposiciones de la Alcaldía. La posición del técnico se limita, por lo tanto, a continuar haciendo su trabajo bajo los lineamientos del Inafor, porque de lo contrario podría costarle su puesto.

5.4 Actores que sobrepasan el nivel del "funcionario punta de lanza"

Hay actores que con el propósito de ser beneficiados con un trato especial, han pasado por encima del nivel jerárquico del funcionario territorial, dirigiéndose directamente a los superiores de éste en busca de su objetivo, a través de varias formas, desde personas que

tienen influencia o contacto con un nivel superior en una institución local o con sede en Managua, hasta por las vías o entradas que deja la estructura paralela entre las instituciones que permiten el “forum shopping”, como ya se explicaba antes, en otros casos.

En más de una ocasión, los altos funcionarios han tomado decisiones por relaciones personales o intereses particulares, que hasta cierto grado anulan o erosionan la autoridad del funcionario de la delegación departamental del Marena. El hecho de que se habla abiertamente sobre los casos que se “resuelven” desde Managua, al igual que la cantidad de ejemplos concretos de casos de infracciones que se lograron identificar durante el trabajo de campo, y que se expresaron muy marcadamente y en repetidas ocasiones en los talleres de retroalimentación, muestra que tal situación es un problema frecuente. Los funcionarios expresan frustración ante este hecho, pero también resignación: *“Es por la politización del sistema, y no está dentro de nuestro alcance cambiar esto”*, (Funcionario del Marena, febrero de 2005).

El sector de la madera es de mucha importancia económica para el país y para la zona en particular. Esto permite que los técnicos del Inafor, al igual que todos los demás actores, estén sujetos a grandes presiones (u ofertas de favores) por los intereses económicos de los clientes y otros agentes en el sector forestal. Con esto último se han presentado ocasiones en que los regentes se han quejado directamente (vía telefónica) a las oficinas de Managua, debido a que técnicos del Inafor han cuestionado la ejecución de sus planes de manejo. La respuesta para los técnicos ha sido que no obstaculicen el trabajo de los regentes. Por lo tanto, se han visto en situaciones en las que no cuentan con el respaldo de la institución, aun cuando puedan justificar sus decisiones y acciones con criterios técnicos, profesionales, y acordes con la ley.

Los técnicos de la UAM se han visto en la misma situación que los funcionarios de las otras instituciones, al recibir permisos que ya vienen respaldados por autoridades centrales en Managua, por lo que no pueden confrontarlos, ni ellos como UAM ni los cargos políticos:

"Plywood es fuertísimo. Ya viene desde Managua con todos sus trámites correspondientes. Es mínimo lo que nosotros podemos controlar con ellos...", (Funcionario de la UAM, febrero de 2005). Se puede observar que en la práctica es mínima la influencia de los funcionarios del gobierno local en el manejo de los RRNN, a pesar de las facultades que les da Ley 40.

Sin embargo, se debe destacar que, en el pasado, el gobierno local se enfrentó con entidades poderosas externas, ganó su espacio e hizo respetar su punto de vista, como por ejemplo, cuando la Alcaldía se opuso a los planes de realizar actividades mineras en el municipio (Larson y Barahona, 1999), y actualmente lo ha hecho con el Certificado No. 33, bando No. 1, que restringe la exportación de madera en rollo del municipio y sólo se exporta aserrada, con el fin de darle más valor agregado al producto.⁴⁷

⁴⁷ Certificado #33, bando No. 1, Alcaldía municipal El Castillo, 6 de julio del 2005. Se prohíbe la extracción de madera en rollo del municipio de El Castillo, permitiéndose solamente la salida de madera procesada, para así tratar de asegurar más empleo y agregar más valor a la madera localmente. Con este bando también se exoneró la cantidad establecida por el Siscat para el cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) para las manzanas de bosque existentes en las fincas (antes se cobraba lo mismo tanto para bosques como para pastizales), como un incentivo para que los productores cuiden su bosque. Esta decisión fue tomada por el gobierno partiendo de que antes era más barato para la población tener pastizales que conservar el bosque en sus parcelas. Es decir, que se buscó con esto eliminar ese incentivo perverso que tenía el campesino para botar el bosque, y así ahorrarse el pago de impuestos mayores, y al mismo tiempo obtener una mayor ganancia por la venta de madera.

6

Conclusiones

La presencia de comunidades dentro de la Reserva Biológica Indio Maíz es una situación que debe resolverse, pues al hacerlo, los “funcionarios punta de lanza” del Marena tendrían más peso moral en sus llamadas de atención a los infractores que entran a la Reserva Biológica, y a los que cometen infracciones ambientales en la zona de amortiguamiento. Como uno de los cargos principales de los guardabosques es vigilar el carril y proteger la Reserva Biológica Indio Maíz, es primordial que se envíe un solo mensaje sobre la extensión de la Reserva, para vigilarla y protegerla. Esto también aclararía la situación de las comunidades que, según el decreto más reciente, se ubican dentro de la zona protegida.

Las diferentes señales que mandan las autoridades respecto del destino de estas comunidades dentro de la Reserva Biológica, afecta y debilita el trabajo del Marena en la protección de la Reserva. Este hecho, al igual que la extracción de madera en grandes cantidades y con poco control por parte de empresas, alimenta una percepción muy negativa de la gestión ambiental por parte de la población local, lo que a la vez causa un rechazo ante los “funcionarios punta de lanza”, y es un motivo más para que se aclaren estas “injusticias” obvias.

Actualmente existe una gran confusión por la falta de un Plan de Manejo aprobado respecto de las competencias del Marena en la zona de amortiguamiento. Se espera que el plan de manejo (que está en proceso de revisión) aclare una parte de este problema. Sin embargo, también deben aclararse aquellos traslapes legales relacionados con las competencias intra e interinstitucionales, para que los “funcionarios punta de lanza” puedan tener reglas claras sobre sus competencias en la zona de amortiguamiento, en comparación con otros actores.

Hay que reconocer también que además del desconocimiento de muchos pobladores de la zona de amortiguamiento sobre las leyes am-

bientales (por ejemplo vedas, especies protegidas, etc.) hay otras razones (económicas, legales, de procedimientos) que impiden el respeto de la ley por gran parte de la población local, como por ejemplo, las necesidades económicas de la mayoría de la población, la lógica económica de los sistemas de producción de muchos productores locales, así como el complicado y caro acceso a permisos de aprovechamiento de recursos naturales. No es suficiente, por lo tanto, que se escriban las leyes, o se creen y establezcan algunos programas en la zona de amortiguamiento para que la situación de la población y las amenazas hacia la RBIM cambien de dirección. Es imprescindible garantizar, sobre todas las cosas, la colaboración y coordinación de todas las instituciones del gobierno que tienen un rol en la gestión ambiental.

Las contradicciones entre las competencias intra e interinstitucionales también producen cierto roce entre las instituciones y sus funcionarios. Los conflictos están relacionados con los diferentes intereses no compatibles de las instituciones, y, muchas veces, con la falta de aclaración de la autoridad que se da a los actores institucionales en los diferentes marcos legales. También surgen de la pretensión de cada institución de abarcar una mayor área de autoridad.

La desorganización legal entre las competencias interinstitucionales también se muestra cuando una institución hace caso omiso a la autoridad de otra. Un ejemplo se presenta entre el Inafor y el Marena, cuando el primero, en algunas ocasiones, ha pretendido otorgar permisos de aprovechamiento forestal en áreas de humedales, mientras que el segundo los quiere proteger (y prohíbe la explotación forestal) bajo el convenio Ramsar. El ejemplo de las decisiones del gobierno local de San Carlos sobre la veda forestal, y los conflictos que esto ha producido entre la Alcaldía y los técnicos del Inafor, ilustra cómo el grado de desorden legal que existe pone en un segundo plano la autoridad del gobierno local y sus competencias legales, en contraposición a las decisiones individuales y centralizadas que toma otra institución, en este caso, el Inafor.

La estructura paralela entre Serbsen, DGAP y Delegación Departamental da lugar a cierto grado de “*forum shopping*”, o sea, que el infrac-

tor puede escoger y dirigirse a la entidad que más le convenga para intentar lograr un objetivo específico. Esto debilita la autoridad de los técnicos de la delegación departamental, ya que su palabra puede ser -y muchas veces es- anulada por decisiones que se toman en las entidades de Managua. Se demuestra entonces la necesidad de tomar en serio la coordinación interinstitucional, no sólo en términos de reuniones, sino de un análisis de profundidad de las contradicciones de los intereses legales, institucionales y a nivel de los mismos funcionarios de las diferentes instituciones.

La mano suave o flexibilización en la aplicación de las sanciones existe en todos los niveles institucionales. Debe ser tomado muy en serio que una gran parte de esa implementación no tan estricta de la ley ha sido consecuencia de la falta de una respuesta intrainstitucional a los dilemas a los que se enfrentan los funcionarios, por trabajar en una zona con una población mayoritariamente pobre y muchas veces dependiente de los recursos naturales. Estos funcionarios han tenido que dar respuesta “adaptando a su manera” -y quizás ajustando más a la realidad del campo- algunas disposiciones establecidas de manera formal en las leyes.

Irónicamente, esa implementación no tan estricta de sanciones ante los infractores ambientales también da origen a otro dilema en los niveles institucionales inferiores, relacionado a la falta de seguimiento y retroalimentación de los casos administrativos levantados, hecho que influye en que no se logre tener un control y un nivel de información desde abajo sobre las prácticas de la implementación de las políticas por parte de los niveles superiores. Esto genera rumores e historias sobre corrupción y amiguismo en relación con la toma de decisiones, lo que sumado al hecho de que hay muchas quejas y acusaciones que de manera informal son expuestas por la población local referente a infracciones que se dan en la zona de amortiguamiento, y la muy poca atención que logra dar el Marena en esa zona (no tiene capacidad para cubrirla toda), propicia condiciones que fomentan la percepción que tiene la población de la zona de amortiguamiento en cuanto a las desigualdades en la aplicación de la ley.

Es evidente la contradicción a la que se ven expuestos los “funcionarios punta de lanza” entre las exigencias del papel formal y la realidad práctica, por lo que las metas a cumplir muchas veces son irreales. Por ejemplo, controlar la entrada de personas a la Reserva Biológica Indio Maíz, con tantos puntos ciegos -en el caso de los guardabosques-, o cubrir todos los planes de aprovechamiento forestal y denunciar o detener la extracción ilegal, con sólo cuatro técnicos del Inafor para los seis municipios de Río San Juan, es prácticamente imposible. Si se quiere proteger la Reserva Biológica Indio Maíz, tal como se dice en los documentos de políticas ambientales, es necesario dar a los “funcionarios punta de lanza” en la gestión ambiental condiciones básicas y humanas, ajustadas a la realidad, para que puedan desempeñar su trabajo con menos dificultad y riesgo personal, y reducirles un poco el peso de los dilemas que enfrentan actualmente. Esto inicia con un aumento de la cantidad de guardabosques y puestos de control.

Bibliografía

Alcaldía Municipal El Castillo (2005). Certificado Número 33, Banda No.1.

Badstue, Lone; Nygren, Anja y Valiente, Carmen Tome (1998). Los Campesinos de Río San Juan. PMS. Managua: Editarte. Baumeister, Eduardo y Fernández, Edgard (2005): Análisis de la tenencia de la tierra en Nicaragua a partir del Censo Agropecuario 2001. INEC/Magfor/FAO, Managua.

Blanco, Benjamín. “Desalojan a toma tierras en reserva Indio Maíz”. La Prensa, 29 de enero de 2004.

Blundo y Olivier de Sardan (en prensa).

Danida (2003 a). Proyecto Manejo Sostenible en la zona de amortiguamiento en el municipio de El Castillo. Informe final 2003. Ref. 104 Nic. 70.5/1.

Danida (2003 b). Revisión anual conjunta de sector ambiental, Nicaragua, Borrador final. Ref. no. 104. Nicaragua. 806.

Fernández, Edgard (2000). “Diagnóstico de la situación de la propiedad de la tierra: Área de amortiguamiento de la Reserva Biológica Indio-Maíz”. Informe final para OTR/Danida.

Gobierno de la República de Nicaragua (1993). Decreto No. 45-93: Reglamento Forestal. La Gaceta No.197. Managua, Nicaragua, en: http://www.marena.gob.ni/legislacion/pdf/decretos/decreto_45-93.pdf

Gobierno de la República de Nicaragua (1996). Decreto No. 9-96: Reglamento de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. La Gaceta No. 163. Managua, Nicaragua.

Gobierno de la República de Nicaragua (1996). Ley No. 217: Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. La Gaceta No. 105. Managua, Nicaragua.

Gobierno de la República de Nicaragua (1999). Decreto No. 66-99: Actualización y precisión de categorías y límites de las áreas protegidas ubicadas en el territorio del sureste de Nicaragua. La Gaceta No. 116. Managua, Nicaragua.

Gobierno de la República de Nicaragua (2003). Ley No. 462: Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal (2003). La Gaceta No. 168. Managua, Nicaragua.

Gobierno de la República de Nicaragua. Decreto No. 73-2003: Reglamento de la Ley No. 462, Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal. La Gaceta No. 208. Managua, Nicaragua.

Gómez, Ligia y Munk Ravnborg, Helle (2005). "Importancia del capital social para la organización local, Reserva Biológica Indio Maiz". Investigación Biodiversidad, Ecología y Sociedad (Ibeso), Componente 4b del Programa de Apoyo al Sector Medio Ambiente (Pasma).

INEC (2001). Mapa de Pobreza Extrema en Nicaragua. Censo 1995-EMNV 1998. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Managua, Nicaragua. pp. 10.

Inifom, Caracterizaciones Municipales, en www.inifom.gob/docs/caracterizaciones/el_castillo.pdf.

Larson, Anne M. (2001). Recursos forestales y gobiernos municipales en Nicaragua- hacia una gestión efectiva. Nitlapan-UCA & Cifor.

Larson, Anne y Barahona, Tupac (1999). El papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales. El Castillo, la colonización y las empresas madereras en una zona de amortiguamiento. Nitlapan-UCA, Cifor & Protierra-Inifom.

Long, N. (2001). Development Sociology. Actor perspectives. London and New York, Routledge.

Lund, Christian (2002): "Negotiating property institutions: On the symbiosis of property and authority in Africa", in Jaul, Kristine and Christian Lund (eds.) (2002): "Negotiating property in Africa", Portsmouth, Heinemann. Pp.11-43.

Marena, Historia de Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), en http://www.marena.gob.ni/areas_protegidas/historia.htm

Marena, Programa de la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua (antes SLA-PAZ), en http://www.marena.gob.ni/areas_protegidas/reserva_biosfera_sureste.htm

Mendoza Vidaurre, R. (2004). "Un espejo engañoso: imágenes de la frontera agrícola." *Envío* 265: 9 p.

Mordt, Matilde (2001). "Livelihoods and sustainability at the agrarian frontier. The evolution of the frontier in Southeastern Nicaragua". School of Economics and Commercial Law, Göteborg University, Department of Geography, Series B, No.99.

Mordt, Matilde (2005): Regularización de tenencia y proceso ambientales en la frontera agrícola. Capítulo 3, pp. 32-49, en Broegaard, R. (2005): Posibles impactos ambientales de titulación y altos niveles de seguridad de tenencia de tierra en Nicaragua. Managua, enero 2005, 98 pp. Research consultancy concerning land tenure insecurity, land conflicts, decentralization and the environmental impact of land regularization and tenure security in Nicaragua. Informe II. WB UPI No. 0000246858, Purchase Order No. 7590565, Financed by the Danish Consultant Trust Fund.

Nygren, A. (1999). "Local Knowledge in the Environment-Development Discourse." *Critique of Anthropology* 19(3): pp. 267-288.

Nygren, Anja (2003). "Violent Conflicts and Threatened Lives". En: *Journal of Latin American Studies*, Vol.35:2; Pp. 367-93.

Nygren, Anja (2000). "Environmental Narratives on Protection and Production: Nature-based Conflicts in Río San Juan. Nicaragua". En: *Development and Change*. Vol.31:4. Pp. 807-30.

Palacios, Luis. "Dictaminan combo de leyes ambientales". *La Prensa*, 9 de junio de 2005).

Pérez, Wilder. "Bosques del sur rumbo a su fin". *La Prensa*, 12 de julio de 2005).

Pérez, Wilder. Moncada, Mario. "Pérdidas millonarias por tráfico de madera". La Prensa, 3 de marzo de 2005.

PMS-Proyecto Manejo Sostenible de la Zona de Amortiguamiento en la municipalidad El Castillo. 2000. Estudio socioeconómico del municipio de El Castillo.

Robertson, N. (2001). Reserva en peligro. Un estudio del manejo y la destrucción de la Reserva de Biosfera Indio-Maíz y su Zona de Amortiguamiento. Standford University.

Sinap/Marena, Decreto No. 14-99: Reglamento de áreas protegidas de Nicaragua, en Metabase bibliografía en red, en <http://www.metabase.net/docs/adeso/00816.html>

UICN. 1994. "Guidelines for Protected Area Management Categories".

Utting, P. (1997). Deforestation in Central America: Historical and Contemporary Dynamics. Sustainable Agriculture in Central America. J. P. d. Groot and R. Ruben, Macmillan Press Ltd and St.

von Benda-Beckman, Keebet (1991): Forum Shopping and Shopping Forums, Dispute Processing in a Minagkabau Village in West Sumatra. Journal of Legal Pluralism. 19:117-62.

Anexos

Anexo 1: Lista de entrevistas realizadas a los funcionarios de entidades del gobierno, ONG, empresas y pobladores rurales

Tabla No. 1: Entrevistas y participación en los talleres de los funcionarios de entidades del gobierno, ONG y empresas

Nivel departamental		
Institución	Puesto	Fecha
Inafor	Delegado departamental	Enero 2005
Inafor	Técnico delegado de El Castillo	Enero y marzo 2005
Marena	Asesor legal	Enero y marzo 2005
Marena	Técnico	Enero 2005
Marena	Delegado departamental	Enero 2005
Marena	Responsable técnico	Enero 2005
Marena	Guardabosque	Enero 2005
Marena	Inspector	Febrero 2005
Policía, Delegación departamental	Comisionada	Enero 2005
Participación en taller de retroalimentación.	Del Marena participaron el delegado departamental, técnicos (2), coordinador Serbsen-San Carlos, inspectores (1), asesoría legal (1) y guardabosques (4). Del Inafor participaron técnicos municipales (2).	Agosto 2005
Nivel municipal		
Institución	Puesto	Fecha
Alcaldía	Contador (período 2000-2004)	Enero 2005
Alcaldía	Administrador (período 2000-2004)	Enero 2005
Alcaldía	Concejal Medio Ambiente	Enero 2005
Alcaldía	Ex alcalde (período 2000-2004).	Enero y marzo 2005
Ex -Alcaldía / UAM	Encargado de la UAM y regente forestal.	Enero 2005
Alcaldía	Administrador	Febrero 2005
Ex Alcaldía /UAM	Técnico y Coordinador	Febrero 2005

Continuación de la Tabla No. 1

Nivel municipal		
Institución	Puesto	Fecha
Alcaldía	Técnico	Febrero 2005
Alcaldía	Vicealcalde	Marzo 2005
Alcaldía / UAM	Coordinador de la UAM	Marzo 2005
Alcaldía	Alcalde actual (período 2005)	Agosto 2005
Ejército	Coronel a cargo del Destacamento Militar Sur en Río San Juan.	Enero 2005
Ejército	Sargento, Puesto de Control El Castillo	Enero 2005
Ejército	Soldado, Puesto Las Maravillas	Febrero 2005
Magfor y miembro de la CAM	Técnico	Enero y febrero 2005
Policía	Inspector jefe municipal	Enero 2005
Policía	Jefe de sector El Castillo	Febrero 2005
Serbsen	Guardabosques (Puesto Bartola y La Lagarta)	Agosto 2004
Serbsen	Guardabosque (Puesto Bartola)	Enero 2005
Serbsen	Guardabosque (Puesto Las Maravillas)	Febrero 2005
Serbsen	Coordinador	Febrero y marzo 2005
Serbsen	Técnico	Febrero y marzo 2005
Participación en taller de retroalimentación en Boca de Sábalos	De Marena-Serbsen participaron técnicos (2), Magfor (1), Inafor (1) y Alcaldía (2).	Agosto 2005
Participación en taller de retroalimentación en Boca de Sábalos	Guardabosques de la Serbsen (8)	Agosto 2005
Empresas		
Empresa	Puesto	Fecha
Sosmadera	Director	Enero 2005
Sosmadera	Técnicos forestales (y regentes)	Enero 2005
Sosmadera	Técnico y regente	Febrero 2005

Continuación de la Tabla No. 1

ONG y otros		
Nombre ONG/otros	Cargo	Fecha
Fundación del Río y ex miembro CAM	Equipo técnico	Febrero 2005
Abogado		Febrero 2005
Fundar	Coordinadora	Enero 2005
Fundación del Río	Equipo técnico	Febrero 2005
Ipade y miembro CAM	Coordinadora Ipade	Enero 2005
Programa Manejo Sostenible	Administrador	Febrero 2005
Programa Manejo Sostenible	Técnicos de producción	Febrero 2005
Programa Manejo Sostenible	Técnico de producción	Febrero 2005
Programa Manejo Sostenible	Técnico de producción	Febrero 2005
Programa Manejo Sostenible	Técnico de producción	Marzo 2005
Proyecto de incentivos forestales de la cooperación austriaca, y ex CAM	Técnico forestal	Marzo 2005
Tema I lbeso	Investigador	Mayo 2005
Tema I lbeso	Investigador	Mayo 2005
Tema I lbeso	Investigador	Febrero 2005

Tabla No. 2: Entrevistas realizadas a productores en las comunidades El Padilla, Las Maravillas y La Juana

Actividad a la que se dedican	Localidad	Fecha
Productor	El Padilla	Febrero 2005
Productores	El Padilla	Febrero 2005
Productor	El Padilla	Febrero 2005
Productor	El Padilla	Febrero 2005
Productor (promotor del PMS en El Padilla)	El Padilla	Febrero 2005
Productor (promotor del PMS en El Padilla)	El Padilla	Febrero 2005
Productor (promotor del PMS en Filas Verdes)	El Padilla	Febrero 2005
Productor (promotor del PMS en Filas Verdes)	El Padilla	Febrero 2005
Productor (promotor del PMS en El Diamante)	El Padilla	Febrero 2005
Productor (promotor del PMS en El Diamante)	El Padilla	Febrero 2005
Productor	Las Maravillas	Febrero 2005
Aserrador	Las Maravillas	Febrero 2005
Maderero	Las Maravillas	Febrero 2005
Productor y promotor del PMS. También secretario de la comisión de producción	Las Maravillas	Febrero 2005
Comerciante, dueño de venta.	Las Maravillas	Febrero 2005
Sin tierra	Las Maravillas	Febrero 2005
Maderero	La Juana	Marzo 2005
Productor	La Juana	Marzo 2005
Productor	La Juana	Marzo 2005
Productor y maderero	La Juana	Marzo 2005
Productor	La Juana	Marzo 2005
Productor	La Juana	Marzo 2005

Anexo 2: Algunos aspectos del contenido de la Ley Forestal

En 2003 se aprueba la Ley Forestal, Ley No. 462: “Ley de conservación, fomento y desarrollo sostenible del sector forestal”, cuyo objetivo es “establecer el régimen legal para la conservación, fomento y desarrollo sostenible del sector forestal, tomando como base fundamental el manejo forestal del bosque natural, el fomento de las plantaciones, la protección, conservación y restauración de áreas forestales” (arto. 1, Ley 462).

La nueva Ley Forestal instituye cambios de manera más específica en los procedimientos de vigilancia y control en el aprovechamiento, elaboración de planes de aprovechamiento mediante el establecimiento de categorías de planes de acuerdo con el área de extracción, un nuevo mecanismo de pago por derecho a extracción, delegación específica de responsabilidades para los involucrados, y el otorgamiento de competencias definidas para el Instituto Nacional Forestal (Inafor) como principal regulador del aprovechamiento del recurso forestal, encargado de vigilar el acatamiento de las disposiciones normativas en torno al aprovechamiento del recurso forestal, establecidas en la nueva ley, con cuyo surgimiento se procuró ordenar las normas que ya existían y crear nuevos lineamientos legales que facilitaran su cumplimiento.

80

El periodo para extender un permiso de aprovechamiento depende, en gran parte, de la rapidez con la que el beneficiario presente toda la documentación y requerimientos solicitados de acuerdo con la Ley Forestal, lo que constituye un atraso muchas veces para iniciar operaciones.

En la Ley se establece que para que el Inafor apruebe un plan de reposición (para áreas menores de 10 ha) se requiere de un día para su revisión, para el plan mínimo (áreas menores de 50 ha) se requiere 15 días, y para el Plan de Manejo (áreas mayores de 50 ha) se requieren 30 días de revisión. Este último plan debe ir acompañado por un Plan Operativo Anual (POA). Si al finalizar ese periodo el represen-

tante del maderero/empresa -en este caso el regente-, quien elabora el plan, no recibe ninguna respuesta del Inafor, ellos pueden aplicar el silencio administrativo con lo que el plan queda automáticamente aprobado.

Aunque la Ley Forestal contempla una serie de disposiciones de control, también tiene muchos vacíos. No contempla sanciones para los comerciantes y empresas madereras, siendo sólo el dueño del bosque y los regentes los actores sujetos a sanciones y restricciones por incumplimiento. No establece límites en cuanto al número de planes de manejo que puede regentar y/o elaborar un mismo regente, ni en el aprovechamiento por un mismo beneficiario en un mismo año. Hasta la fecha, no se han realizado estudios que midan el impacto de la actividad maderera ni indiquen qué áreas han sido sobreexplotadas. La Ley tampoco es específica en cuanto a las medidas de post aprovechamiento en el área explotada, y no obliga, por ejemplo, a que se cumplan las actividades para reforestación.

Con la puesta en vigencia de la Ley Forestal a mediados de 2004, no se ha logrado un aprovechamiento racional del recurso forestal, y son muchos los artículos que no se cumplen, como el artículo 17, que establece que se harán estudios de impacto ambiental en áreas de explotación mayores a las 500 hectáreas. Sin embargo, las madereras extraen la cantidad de madera que necesitan de diferentes áreas, algunas pequeñas otras más grandes, pero no llegan a extraer 500 hectáreas de una sola área con bosque concentrado. De esta manera, las empresas/madereros han logrado evadir la elaboración de estudios de impacto ambiental.

Lista de siglas y acrónimos

CAM	Comisión Ambiental Municipal
CDCA	Comité de Desarrollo Comunitario Ampliado
Cenagro	Censo Nacional Agropecuario
Cifor	Centro de Información Forestal
Conafor	Comisión Nacional Forestal
Danida	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (Danish Agency for Development AID)
DGAP	Dirección General de Áreas Protegidas
DIIS	Instituto Danés para Estudios Internacionales
Farena	Facultad de Recursos Naturales y Medio Ambiente
Fundar	Fundación Amigos del Río San Juan
IBESo	Investigación Biodiversidad, Ecología y Sociedad
Inafor	Instituto Nacional Forestal
INEC	Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos
Inifom	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INRA	Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria
Magfor	Ministerio Agropecuario y Forestal
Marena	Ministerio de Recursos Naturales y Medioambiente
Mific	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NTON	Norma Técnica Obligatoria Nacional
ONG	Organismo No Gubernamental
OTR	Oficina de Titulación Rural
Pasma	Programa de Apoyo al Sector Medio Ambiente

PGMF	Plan General de Manejo Forestal
PMS	Proyecto Manejo Sostenible (Danida)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan operativo anual
RBIM	Reserva Biológica Indio Maíz
RSJ	Río San Juan
Rvsrsj	Refugio de Vida Silvestre Río San Juan
Serbsen	Secretaria Ejecutiva de la Reserva de Biosfera del Sureste de Nicaragua
Sinap	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
Sircof	Sistema de Registro y Control de Operaciones Forestales
UAA	Universidad de Aarhus
UAM	Unidad Ambiental Municipal
UCA	Universidad Centroamericana
UINC	International Union for Nature Conservation
UNA	Universidad Nacional Agraria
UNAN	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
UTOM	Unidad Territorial de Ordenamiento Municipal

Esta investigación analiza el papel normativo que llevan a cabo las instituciones del Estado y el gobierno municipal en la gestión ambiental en el municipio de El Castillo, en cuanto a la protección de la Reserva Biológica Indio Maíz, y el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en su zona de amortiguamiento, con el objetivo de comprender la manera en que el uso de los recursos ha sido regulado. A pesar de la importancia internacional que se da a esta reserva, la gestión ambiental tiene poco arraigo en la población local, y enfrenta dificultades por contradicciones institucionales. Aunque se reconoce el valor de analizar los dilemas a los que se enfrentan los “funcionarios punta de lanza” de las instituciones que intervienen en la gestión ambiental para entender los cuellos de botella reales, y las posibles contradicciones de interés que surgen en el terreno, aún hay un vacío en la literatura internacional. El presente estudio expone y analiza estos dilemas a los que se han enfrentado tanto las instituciones como sus funcionarios que trabajan en la gestión ambiental en el municipio de El Castillo, los cuales nacen de la discrepancia entre el papel formal y la práctica, debido a los traslapes, limitaciones y vacíos en las competencias institucionales, así como a las presiones de diferentes actores.



DIIS



NITLAPAN-UCA

